

## PARCELACJE DUŻYCH GOSPODARSTW – DROGA DONIKĄD?

SKUTKI POLITYKI PAŃSTWA REALIZOWANEJ  
WOBEC DZIERŻAWCÓW WIELKOTOWAROWYCH  
GOSPODARSTW ROLNYCH Utworzonych  
W WYNIKU PRZEKSZTAŁCEŃ BYŁYCH PGR-ÓW



Grzegorz Gorzelak  
Andrzej Kołodziej  
Ryszard Piotrowski  
Walenty Poczta  
Józef Pyrgies  
Arkadiusz Sadowski

## PARCELACJE DUŻYCH GOSPODARSTW – DROGA DONIKĄD?

SKUTKI POLITYKI PAŃSTWA REALIZOWANEJ  
WOBEC DZIERŻAWCÓW WIELKOTOWAROWYCH  
GOSPODARSTW ROLNYCH Utworzonych  
W WYNIKU PRZEKSZTAŁCEŃ BYŁYCH PGR-ÓW

Warszawa 2024

Seria: „Problemy Rozwoju Wsi i Rolnictwa”

Recenzenci:

prof. dr hab. Maria Halamska

dr hab. Monika Stanny

Redakcja i korekta:

Marta Guzowska

Skład i łamanie:

Ilustracja Dorota Domagała

Na okładce wykorzystano mapy z rysunku 3 przedstawiające rozmieszczenie umów wygasających w latach 2023–2026 i 2027–2033 (strona 30).

Copyright © by Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2024

Copyright © by Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej 2024

ISBN 978-83-89900-80-7

ISSN 2543-5817

DOI 10.53098/978-83-89900-80-7

Wydawca:

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

ul. Nowy Świat 72

00-330 Warszawa

[www.irwirpan.waw.pl](http://www.irwirpan.waw.pl)

Druk: Ad Verbum

**IRWIR PAN**

Polska Akademia Nauk  
Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa



## **Spis treści**

Wprowadzenie .....	7
Dzierżawa gruntów rolnych od państwa: teoria, polityka, praktyka .....	11
Znaczenie dużych gospodarstw w Polsce na tle państw Unii Europejskiej .....	51
Ustawy a Konstytucja RP .....	73
Podsumowanie .....	93



## Wprowadzenie

Niniejsza publikacja jest wynikiem obywatelskiej – ale także naukowej – refleksji nad ideologicznymi, prawnymi, ekonomicznymi, społecznymi, ekologicznymi, instytucjonalnymi, politycznymi, a nawet kryminalnymi aspektami **polityki państwa wobec dzierżawców zasobów rolnych Skarbu Państwa**, szczególnie zaś polityki prowadzonej od 2011 r.<sup>1</sup>, a więc po wprowadzeniu w obieg administracyjny ustawy z dn. 16 września 2011 r. Kolejne ekipy rządzące przyjęły następne ustawy dalej ograniczające możliwości i uprawnienia użytkowników gruntów rolnych Skarbu Państwa – i nie tylko ich<sup>2</sup>. W efekcie, wyłączenia dzierżawionych gruntów przerosły się w stopniową parcelację wielkotowarowych gospodarstw rolnych, a zmiany w strukturze agrarnej kraju przyjęły niekorzystny kierunek.

Pierwotna płaszczyzna omawianego problemu jest natury **ideologicznej**. Według art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, jednak w tym dokumencie nie ma definicji tego gospodarstwa. Jednocześnie w dyskursie publicznym pojawia się hasło: „Polska ziemia w polskie ręce”, ograniczające lub wręcz eliminujące możliwość 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 wszelkich sektorów własności w rolnictwie w wyniku przydania – na mocy konstytucji i późniejszych ustawowych konkretyzacji – gospodarstwom rodzinnym przewagi nad własnością wielkoobszarową, a także zagraniczną<sup>3</sup>.

Płaszczyzna **polityczna** – związana z przesłankami ideologicznymi – ma przynajmniej dwa aspekty. Po pierwsze, występujący w Polsce „głód ziemi” może być

---

<sup>1</sup> Ustawa z dn. 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 233 poz. 1382).

<sup>2</sup> 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).

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

czynnikiem zwiększającym poparcie dla partii politycznych, które sprawiają wrażenie, iż ułatwiają rolnikom nabywanie ziemi i powiększanie przez nich gospodarstw, co sprzyja jednocześnie kształtowaniu postaw populistycznych. Ponadto hasła typu: „Polska ziemia w polskie ręce” mogą być łatwo aprobowane przez niektórych wyborców. Nie jest to także właściwa sytuacja, kiedy państwo występuje jednocześnie w roli regulatora i właściciela (wyzierzawiającego), co może prowadzić do nadużywania pozycji aparatu państwowego.

Plaszczyzna **prawna** procesów analizowanych w niniejszym raporcie ma wiele wymiarów. Najważniejszym z nich jest kilkuaspektowa niekonstytucyjność samej ustawy z 2011 r. oraz następnych ustaw regulujących ustroj rolny. Kolejne ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego konkretyzowały pojęcie „gospodarstwa rodzinnego”<sup>4</sup>. Według ostatnich ustaleń jest nim gospodarstwo do 300 ha prowadzone przez rolnika indywidualnego zamieszkującego gminę, w której owo gospodarstwo jest położone, od co najmniej 5 lat i mającego odpowiednie kwalifikacje. Owo „300 ha” stało się niejako kanonem dla wszelkich uregulowań prawnych, a rolnik został „przywiązany” do swojej ziemi. Ograniczono także obrót ziemią rolniczą, odmawiając prawa zakupu tej ziemi właścicielom gospodarstw o powierzchni ponad 300 ha, a także przydano prawo zakupu nieruchomości rolnej jedynie rolnikom indywidualnym i niektórym podmiotom publicznym.

Plaszczyzna **prawna bezpośrednio związana z niniejszym raportem** odnosi się do rozstrzygnięć ustawy z 2011 r., „proponującej” dzierżawcom dzierżawiącym od państwa ponad 428,55 ha<sup>5</sup> wydzielenie 30% użytków rolnych w celu przeznaczenia ich na powiększanie gospodarstw rodzinnych, pod rygorem utraty prawa do przedłużenia umowy dzierżawnej i utraty prawa pierwokupu 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.

Plaszczyzna **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 wielkotowarowe dysponują większymi zdolnościami do rozwoju i wzrostu konkuren-

---

<sup>4</sup> Zaskakujące jest to, jak często ustawa o „kształtowaniu ustroju rolnego” była nowelizowana i jak wiele nieprecyzyjnych pojęć stosowano w tych kolejnych aktach. Istotą owego kształtowania była „poprawa struktury obszarowej gospodarstw rolnych” bez wskazania, na czym miałyby to polegać, a także celem było „przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych” bez określenia, od którego momentu staje się ona „nadmierna”. Używanie pojęcia typu „ważny interes społeczny” otwierało pole do woluntarystycznych interpretacji.

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



cyjności. 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. 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 wielkotowarowych okazała się bardziej przyjazna środowisku niż w przypadku gospodarstw o niewielkim areale, co wynika z większej zdolności i skłonności do wprowadzania innowacji zmniejszających wpływ prowadzonej produkcji na środowisko przez gospodarstwa duże niż małe i średnie. Aspekty ekologiczne stają się ostatnio szczególnie ważne w obliczu konieczności przeprowadzenia głębokiej transformacji energetycznej – w tym także w rolnictwie – do której technologicznie zaawansowane duże gospodarstwa są znacznie lepiej przygotowane niż gospodarstwa 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 przypadków – pracowników byłych PGR-ów – a trzeba pamiętać, że są one zlokalizowane w regionach z „trudnymi” rynkami pracy, gdzie 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 niewielki zespół koordynowany przez IRWiR PAN. Zamierzenia były szersze niż możliwości ich realizacji – głównym ograniczeniem okazał się być słaby odzew gospodarstw poddanych działaniom ustawy. Gospodarstwom zostały udostępnione ankiety w celu uzyskania informacji o samym procesie realizacji ustawy oraz jej wielowymiarowych skutkach. Ten wątki 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 – tym bardziej że wiele

z nich już zlikwidowano w wyniku zmuszenia ich jeszcze w 2012 r. do wydzielenia prawie jednej trzeciej dzierżawionego areału (co często uniemożliwiało racjonalne gospodarowanie na pozostałej części gospodarstwa), a w przypadku niewyrażenia zgody na tę „propozycję” skazano je na zakończenie dzierżawy po upływie czasu, na jaki została zawarta umowa, czego częstą konsekwencją była także likwidacja działalności.

Na prezentowaną publikację składają się ekspertyzy wykonane przez wybitnych specjalistów. Pierwsza z nich to ekspertyza autorstwa Józefa Pyrgiesa i Andrzeja Kołodzieja przedstawia genezę, zakres i przebieg zmian w polskim rolnictwie zapoczątkowanych ustawą z 2011 r. Następny rozdział stanowi opracowanie Walentego Poczty i Andrzeja Sadowskiego, przedstawiające rolę dzierżaw w kształtowaniu ustroju rolnego w krajach Unii Europejskiej oraz znaczenie wielkości gospodarstw rolnych dla ich produktywności, efektywności i konkurencyjności. Rozdział autorstwa Ryszarda Piotrowskiego przedstawia prawno-konstytucyjne ramy ustawy z 2011 r. oraz kolejnych ustaw wpływających na funkcjonowanie dużych gospodarstw rolnych. Książkę zamyka krótkie podsumowanie, rekapitulujące najważniejsze wątki przedstawionych wyżej opracowań.

# Dzierżawa gruntów rolnych od państwa: teoria, polityka, praktyka

## Przesłanie

W krajach Europy Zachodniej dzierżawa gruntów rolnych okazała się kluczowa dla poprawy struktury obszarowej gospodarstw, ocenianej z punktu widzenia ich konkurencyjności. Dlaczego to się udało? Właściciele rezygnowali z prowadzenia gospodarstw, ale nie zamierzali sprzedawać gruntów rolnych; zainteresowani powiększaniem gospodarstw chcieli kupować grunty, ale nie mieli wystarczających środków jednocześnie na kupno i rozwój gospodarstw; wypracowano zatem regulacje dotyczące praw i obowiązków stron umowy dzierżawy, gwarantujące jej trwałość opartą na zasadzie obopólnych korzyści oraz zaufaniu. Kluczowe znaczenie ma trzeci element, a właściwie jego fragment: „trwałość oparta na zasadzie obopólnych korzyści oraz zaufaniu”.

W Polsce państwowy właściciel zanegował trwałość umów dzierżawy, uznając, że ze swojej natury mają one charakter tymczasowy, rotacyjny. To właściciel stworzył (zaakceptował) struktury (nieruchomości), uznając je za najlepsze do prowadzenia efektywnej działalności gospodarczej korzystnej dla obu stron. Następnie ten sam właściciel podważył racjonalność stworzonych przez siebie struktur, nie zważając na szkody, jakie przyniesie to dzierżawcy i jemu samemu, ponieważ uznał, że ważniejsze są dla niego korzyści alternatywne (polityczne). Ale to oznaczało podważenie zaufania nie tylko do dzierżawy gruntów państwowych, ale też do instytucji dzierżawy jako prawnej struktury. Przy takim podejściu państwa, które jest jednocześnie właścicielem i regulatorem, w Polsce dzierżawa nie może być motorem przekształceń własnościowych w rolnictwie. Dotyczy to także dzierżawy prywatnej, która w większości działa w ukryciu i taką będzie chciała pozostać. Próba sił pomiędzy teorią dzierżawy a polityką zakończyła się porażką tej pierwszej, z poważnymi konsekwencjami dla praktyki dzierżawy gruntów państwowych. Jakie minimum zmian trzeba wprowadzić (co należy uporządkować), aby chociaż spróbować przywrócić trwałość i zaufanie do dzierżawy, ponieważ nie ma dla niej alternatywy (poza sprzedaż)? Wieloletnie (15–30 lat) umowy dzierżawy gruntów państwowych, bez prawa właściciela do wyłączeń gruntów przeznaczonych na cele rolne, jasne zasady przedłużania umów dzierżawy (odmowa tylko z ważnych powodów, podawana z wyprzedzeniem), jasne zasady ustalania i waloryzacji czynszu dzierżawnego (czynsze rynkowe), przejrzyste zasady realizacji i rozliczania ulepszeń na przedmiocie dzierżawy, możliwość skorzystania przez dzierżawcę z pierwszeństwa w nabyciu części lub całości dzierżawionej nieruchomości.

## 1. Mocne i słabe strony dzierżawy rolniczej

Dzierżawa, a właściwie jej szczególna forma, jaką stanowi dzierżawa gruntów rolnych, jest jedną z najstarszych instytucji prawa cywilnego, ukształtowaną w wyniku wielowiekowej tradycji. Najbardziej rozpowszechniona jest w rolnictwie, znajdując zastosowanie przede wszystkim w obrocie gruntami rolnymi jako alternatywa wobec transakcji kupna – sprzedaży. Ze względu na to, że umożliwia poprawę relacji czynników produkcji przy mniejszym niż zakup zapotrzebowaniu na finansowanie, dzierżawa jest preferowanym sposobem powiększania gospodarstwa rolnego. Zaoszczędzone środki mogą być wykorzystane na doprowadzenie obiektów do właściwego stanu i / lub odpowiednie doposażenie powiększanego gospodarstwa.

Zasady dzierżawy, tak jak i relacja między wydzierżawiającym i dzierżawcą, z upływem czasu ewoluowały pod wpływem społeczno-gospodarczego otoczenia. W różnych krajach wykształcały się różnorodne modele relacji stron takiej umowy. W praktyce jednak dzierżawa z reguły stanowiła ważny instrument polityki strukturalnej, wykorzystywany do kształtowania pożądanej struktury obszarowej gospodarstw rolnych. W tym celu tworzono regulacje prawne, których nadrzędnym celem było w szczególności zabezpieczenie interesu obydwu stron umowy. Wymogiem podstawowym jest ukształtowanie takich relacji pomiędzy dzierżawcą i wydzierżawiającym, które zachowują odpowiednią równowagę stron w ich prawach, obowiązkach i stopniu ponoszonego ryzyka. W praktyce to właśnie stanowi przesłankę decydującą o tym, czy dany model dzierżawy ma szansę się upowszechnić. Jeśli warunek ten nie będzie spełniony, instytucja dzierżawy może stanowić co najwyżej margines w obrocie rynkowym, a w skrajnym przypadku może spowodować przeniesienie się dzierżaw do „szarej” strefy (z umowami niesformalizowanymi i nieujawnianymi).

Oczywiste wydaje się, że jeśli z wydzierżawieniem nieruchomości będzie wiązało się ryzyko jej utraty – faktyczne czy domniemywane – to właściciel nie będzie skłonny do narażania się na tego rodzaju zagrożenie lub będzie starał się je minimalizować, uciekając się do nieformalnego przekazywania gruntu w użytkowanie innej osobie na krótki czas. Z drugiej strony, jeśli dzierżawca nie będzie miał pewności, że dzierżawa gruntu jest bezpieczną i długoterminową formą powiększenia jego gospodarstwa, nie będzie skłonny podejmować ryzyka wynikającego z wyboru tej właśnie drogi rozwoju swojego gospodarstwa. Dlatego właśnie równowaga w relacji: wydzierżawiający – dzierżawca ma fundamentalne znaczenie dla budowania zaufania do instytucji dzierżawy jako narzędzia skutecznej polityki strukturalnej w rolnictwie. Państwo wyposażone w tego rodzaju instrument zyskuje możliwość kształtowania racjonalnej struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Ze względu na konieczność właściwego zabezpieczenia interesu stron transakcji, której przedmiotem jest w szczególności dzierżawa gruntów rolnych, i dla zachowania stosownej równowagi ich praw i obowiązków, prawo rolne różnych krajów z czasem doprowadziło do wypracowania szeregu szczególnych rozwiązań. Idealna równowaga jednak nie istnieje. Rozwiązania w praktyce są różne – w jed-

nym przypadku przesunięte bardziej w stronę ochrony praw właściciela, w innych – w stronę ochrony praw dzierżawcy. Jednak co do zasady: dopóki proporcja praw i obowiązków stron jest zachowana, dany model dzierżawy ma szansę zyskać akceptację obydwu stron transakcji.

Wysoki udział dzierżaw w gospodarowaniu gruntami rolnymi w państwach Unii Europejskiej czy np. w USA wskazuje, że wypracowane modelowe rozwiązania tych krajów są właściwe. Co więcej, ze względu na istotną rolę, jaką instytucja dzierżawy odegrała już w kształtowaniu struktury obszarowej wielu krajów UE, w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej (plan Mansholta) została ona uznana za preferowaną metodę powiększania gospodarstw rolnych. Rozpatrywano też postulat unifikacji europejskiego ustawodawstwa w zakresie dzierżaw rolnych (rekomendacje Europejskiego Komitetu Prawa Rolnego)<sup>6</sup>.

W Polsce sytuacja kształtuje się odmiennie. Dotyczy to zarówno sposobu stanowienia regulacji prawnych, które określają zasady funkcjonowania tej formy obrotu prawnego, jak i stopnia rozpowszechnienia dzierżaw w rynkowym obrocie gruntami. Przyczyny i konsekwencje tego stanu rzeczy postaramy się omówić w dalszej części opracowania. Trzeba jednak zwrócić jeszcze uwagę na to, że w naszych realiach następuje zderzenie roli państwa jako regulatora, od którego uzależnione są zarówno rozwiązania prawne, jak i sposób ich praktycznej implementacji, oraz państwa jako właściciela części gruntów rolnych. Ta właśnie specyfika i nałożenie się ról sprawiają, że instytucja dzierżawy nie znajduje w naszym kraju właściwego dla niej umiejscowienia, co więcej, spowodowało to przeniesienie do „szarej” strefy znacznej części obrotu dzierżawnego (dotyczy głównie rynku prywatnego).

W Polsce regulacje dotyczące dzierżawy gruntów rolnych zawarte są w kodeksie cywilnym, ale ujmują stosunek dzierżawny stosunkowo ogólnikowo<sup>7</sup>. W odniesieniu do gruntów Zasobu regulacje te uzupełniła ustawa z 19 października 1991 r.<sup>8</sup> oraz wewnętrzne regulacje prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa np. w formie jednolitego wzoru umowy dzierżawy.

Podkreślając zalety dzierżawy gruntów państwowych, należy w szczególności zwrócić uwagę, że:

- dzierżawa nie wymaga tak dużych nakładów finansowych jak zakup ziemi i może stanowić relatywnie tani sposób zarówno na utworzenie gospodarstwa, jak i na jego powiększenie,
- możliwe jest oferowanie stosunkowo dużych areałów w przypadku nieruchomości zorganizowanych (z ośrodkiem gospodarczym) na utworzenie gospodarstwa, jak i niezabudowanych działek na powiększenie gospodarstwa,

---

<sup>6</sup> A. Majchrzak, *Rola dzierżawy gruntów rolnych w kształtowaniu struktury agrarnej Polski na tle państw członkowskich* [w:] „Problemy drobnych gospodarstw rolnych”, Nr 2, 2013.

<sup>7</sup> A. Lichorowicz, P. Blajer, *Dzierżawa gruntów rolnych* [w:] P. Czechowski (redakcja naukowa), *Prawo rolne*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2015.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2022 poz. 2329 t.j. z późn. zm.).

- wieloletnie umowy zawierane są na piśmie, na czas oznaczony z możliwością ich przedłużenia bez przetargu,
- istnieje możliwość skorzystania z prawa pierwszeństwa w nabyciu na wniosek dzierżawcy na warunkach rynkowych (stopniowo ograniczana).  
Do wad dzierżawy gruntów państwowych można zaliczyć:
- silną pozycję państwa, które jednocześnie występuje w roli regulatora i właściciela (wydzierżawiającego), co może prowadzić do nadużywania swojej pozycji,
- przetargowy tryb zawierania umów dzierżawy, co może prowadzić do ustalenia czynszu znacząco wyższego od rynkowego,
- brak stabilności polityki państwa wobec dzierżawców (zwłaszcza wielkotowarowych),
- przytaczany często fakt braku ustawy o dzierżawie rolniczej (mając na uwadze pozycję państwa i jego podwójną rolę, trudno oczekiwać satysfakcjonujących rozwiązań dla dzierżawców),
- trudności z uzgodnieniem z wydzierżawiającym istotnych decyzji co do sposobu prowadzenia gospodarki na dzierżawionym gruncie (dotyczy w szczególności realizacji i rozliczania ulepszeń realizowanych na przedmiocie dzierżawy).

## 2. Rola wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców w przekształceniach własnościowych w rolnictwie

Gospodarstwa rolne jako jednostki produkcyjne prowadzące działalność wytwórczą w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej różnią się między sobą pod wieloma względami. Jedną z takich różnic jest wielkość (skala) produkcji i powiązanie z rynkiem, który wymusza prowadzenie działalności rolniczej o określonej wielkości. W warunkach konkurencji i globalizacji głównymi przesłankami do zwiększania wielkości (skali) produkcji są<sup>9</sup>:

- szybsze tempo wzrostu kosztów pracy w gospodarce narodowej i cen środków produkcji niż cen zbytu produktów rolniczych, powodujące spadek jednostkowej opłacalności produkcji rolniczej,
- rosnące wymogi przedsiębiorstw handlu i przetwórstwa rolniczego w zakresie wielkości, jakości i terminowości dostaw produktów rolniczych.

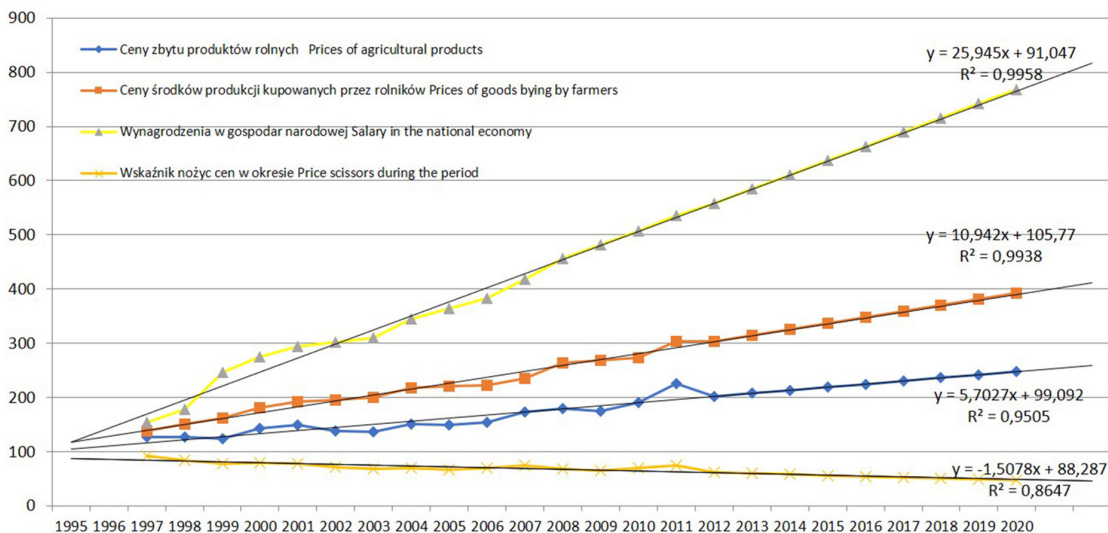
Na rysunku 1. przedstawiono kształtowanie się kosztów pracy w gospodarce narodowej poza rolnictwem, kosztów środków produkcji nabywanych przez rolników i cen zbytu produktów rolnych w latach 1996–2020. Z przedstawionych tendencji wynika jednoznacznie, że w analizowanym okresie wynagrodzenia w działkach pozarolniczych wzrosły prawie siedem razy. Mają one wpływ na koszty pracy w rolnictwie i sytuację dochodową rolników. W tym samym okresie ceny środków produkcji dla rolnictwa wzrosły około 3,5 razy, a ceny produktów rolnych – około

---

<sup>9</sup> W. Ziętara, *Materiały na seminarium*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2017.

2,5 razy. Tego typu tendencje mają charakter trwałych prawidłowości i występują we wszystkich krajach o gospodarce rynkowej<sup>10</sup>.

Efektom tych tendencji był spadek jednostkowej opłacalności produkcji rolnej. W tej sytuacji rolnik, chcąc uzyskać satysfakcjonujący dochód z gospodarstwa, przynajmniej na poziomie parytetowym, musi zwiększać ekonomiczną wydajność własnej pracy, co wiąże się ze wzrostem skali produkcji<sup>11</sup>. Podstawowymi sposobami zwiększania skali produkcji rolniczej jest powiększanie powierzchni gospodarstwa lub poziomu intensywności produkcji.



Rysunek 1. Tendencje zmian kosztów pracy w gospodarce narodowej, kosztów środków produkcji dla rolnictwa i cen zbytu produktów rolnych w Polsce w latach 1996–2020

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS 1998–2021.

W warunkach rolnictwa Unii Europejskiej przyjmuje się 100 ha użytków rolnych jako dolną granicę gospodarstwa wielkotowarowego. W większości „starych” krajów UE jest to wielkość progowa, poniżej której gospodarowanie dla części gospodarstw staje się ekonomicznie nieopłacalne, co powoduje, że racjonalną decyzją jest albo rezygnacja z działalności rolniczej, albo wzrost skali produkcji poprzez powiększenie gospodarstwa. Dlatego też zarówno liczba gospodarstw wielkotowarowych, jak i powierzchnia użytkowana przez te gospodarstwa, systematycznie rośnie. Potwierdzają to dane z krajów unijnych, naszych konkurentów, leżących w tej samej

<sup>10</sup> W. Ziętara, *Quo vadis – polski schabowy*, materiał z konferencji „Przemiany w rolnictwie – współczesne wyzwania ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”, SGGW, 2023.

<sup>11</sup> W. Ziętara, M. Zieliński, Z. Mirkowska, W. Józwiak, *Systemy i skala produkcji a obciążenia środowiskowoklimatyczne*, IERiGŻ-PIB, Forum Inicjatyw Rozwojowych, 2021.



co nasz kraj strefie klimatycznej. W latach 2005–2020 powierzchnia użytkowana przez gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych 100 ha i więcej wzrosła głównie dzięki dzierżawie gruntów od sąsiadów: w Danii z 52% do 75%, we Francji z 52% do 68%, w Niemczech z 50% do 62%. To potwierdza, że o konkurencyjności rolnictwa tych krajów decydują gospodarstwa wielkotowarowe. Jednak trzeba pamiętać, że zmiany strukturalne w tych krajach zapoczątkowane po wojnie trwają do dzisiaj.

W Polsce w okresie poprzedzającym transformację ustrojową w latach 90. ubiegłego wieku struktura obszarowa gospodarstw niewiele różniła się od tej ukształtowanej po reformie rolnej w drugiej połowie lat 40. ubiegłego wieku. Gospodarstwa wielkotowarowe obejmowały wyłącznie gospodarstwa państwowe i spółdzielcze. Państwowe gospodarstwa rolne (PGR-y) użytkowały 18,7% użytków rolnych przy przeciętnej powierzchni 2 700 ha, natomiast gospodarstwa spółdzielcze użytkowały 3,7% użytków rolnych, o średniej powierzchni 350 ha. Podstawą ustroju rolnego były gospodarstwa chłopskie (indywidualne), które użytkowały 14,3 mln ha (76,2% użytków rolnych w kraju), przy przeciętnej powierzchni gospodarstwa 6,2 ha. Wielkości średnie nie pokazują zróżnicowania pomiędzy gospodarstwami indywidualnymi a państwowymi i spółdzielczymi w przekroju regionalnym. W północnej i zachodniej części kraju przeważały przedsiębiorstwa państwowe, gdzie w części województw udział gruntów państwowych przekraczał 50% powierzchni użytkowanych gruntów, a w południowej i wschodniej dominowały gospodarstwa indywidualne. Pomimo istotnych różnic wielkości oraz dotowania przez państwo PGR-y nie były w stanie wykazać swojej przewagi w porównaniu z gospodarstwami indywidualnymi. Wynikało to zarówno z ideologicznego podejścia do własności państwowej, pracochłonnych technik wytwarzania i korzystania z pracy najemnej, a także okresowych zmian struktur organizacyjnych, błędów w zarządzaniu, jak również z pełnienia przez te gospodarstwa funkcji interwencyjnych i socjalnych.

Pogarszanie się sytuacji ekonomicznej PGR-ów zmusiło do poszukiwania rozwiązań umożliwiających przetrwanie możliwie dużej liczbie zagrożonych upadkiem przedsiębiorstw. Kluczowe było umożliwienie przekształceń własnościowych PGR-ów. Natomiast wiele gospodarstw indywidualnych w celu poprawy efektywności gospodarowania potrzebowało powiększenia obszaru. Jednak prawie 80% gruntów PGR-ów położonych było na północy i zachodzie kraju, podczas gdy najbardziej rozdrobnione gospodarstwa prywatne występowały w województwach centralnych i południowo-wschodnich, dlatego też możliwości poprawy struktury obszarowej gospodarstw indywidualnych były mocno ograniczone.

W pierwszej połowie 1991 r. Ministerstwo Przekształceń Własnościowych przygotowało projekt ustawy regulującej przekształcenia własnościowe PGR-ów. Przedstawione propozycje stwarzały szansę udziału w przekształceniach własnościowych PGR-ów 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 (dalej: AWRSP, Agencja). PGR-y miały zostać zlikwidowane, a ich majątek z długami miał być przejęty przez Agencję. Miała ona wykonywać prawo



własności do przejętego mienia w imieniu własnym, ale na rzecz Skarbu Państwa, oraz realizować zadania ustawy na zasadach samofinansowania<sup>12</sup>.

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. Przetargowy tryb rozdysponowania nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób) stwarzał warunki dla konkurencji różnych podmiotów przy ich zagospodarowaniu. Ze względu na mniejsze wymagania kapitałowe w porównaniu do nabycia nieruchomości udziałowi załóg PGR-ów i rolników indywidualnych w przekształceniach sprzyjała możliwość dzierżawy. Jednak w warunkach dekonunktury w rolnictwie szczególnie ważne było dotarcie z ofertami Agencji do jak największej rzeszy osób prawnych i fizycznych, w tym także spoza rolnictwa.

Dla urzeczywistnienia tych możliwości konieczna była restrukturyzacja przejętego mienia PGR-ów polegająca na:

- wydzieleniu jednostek gospodarczych zdolnych do samodzielnego i efektywnego funkcjonowania w celu utworzenia na nich prywatnych gospodarstw rolnych; w przypadku przedsiębiorstw wielozakładowych, zwłaszcza znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, restrukturyzacji poddawano poszczególne zakłady,
- wydzieleniu niezabudowanych działek gruntu z przeznaczeniem na powiększenie gospodarstw indywidualnych,
- wydzieleniu, do odrębnego zagospodarowania, nieruchomości niezwiązanych bezpośrednio z działalnością gospodarczą, w tym majątku służącego celom socjalnym, takiego jak np.: budynki mieszkalne, obiekty socjalne, kulturalne i sportowe (mieszkania na preferencyjnych warunkach mogli nabywać byli pracownicy PGR-ów oraz inni najemcy).

W ustawie przyjęto rozwiązanie polegające na likwidacji PGR-ów jako formy prawnej. Nie oznaczało to ich likwidacji w sensie ekonomicznym, polegającej na fizycznej likwidacji działalności gospodarczej w przejętych gospodarstwach. Podobnie jak w przypadku ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych formalna likwidacja PGR-ów miała uwolnić ich majątek do bardziej efektywnego nim zarządzania po jego restrukturyzacji.

Przekształcenia własnościowe PGR-ów rozpoczęto z początkiem 1992 r. Agencja realizowała je według jednolitych procedur dla wszystkich PGR-ów w całym kraju. Organy założycielskie, głównie wojewodowie, podejmowały decyzje o likwidacji PGR-ów jako podmiotów prawnych i przekazywały ich mienie do Zasobu. Agencja tworzyła gospodarstwa skarbowe, nieposiadające osobowości prawnej, kierowane przez tymczasowych zarządców. Tymczasowy zarządca prowadził działalność gospodarczą oraz był odpowiedzialny za przygotowanie projektu programu restrukturyzacji zarządzanego przez siebie gospodarstwa, a następnie za jego realizację pod

---

<sup>12</sup> Na rozpoczęcie działalności AWRSP przyznano dotację budżetową w wysokości 3 mln zł.

nadzorem Agencji. Oznaczało to zastosowanie indywidualnego podejścia do zagospodarowania mienia przejętego po każdym PGR-ze. Po zaakceptowaniu programu restrukturyzacji przez właściwy terenowy oddział Agencji ogłaszano publiczne przetargi na dzierżawę lub sprzedaż nieruchomości, względnie były one zagospodarowane w inny sposób przewidziany w ustawie. Tam, gdzie było to konieczne, przygotowywano także koncepcję restrukturyzacji przejętego zadłużenia.

Przez pierwsze dwa lata swojego działania Agencja przejęła większość mienia państwowego w rolnictwie – łącznie 4,7 mln ha gruntów, w tym 3,7 mln ha z 1 666 PGR-ów. W ciągu pierwszych pięciu lat, po restrukturyzacji i uporządkowaniu stanu geodezyjno-prawnego nieruchomości, Agencja rozdysponowała większość przejętego mienia, zapewniając zatrudnienie około 139 tys. osób, głównie w gospodarstwach dzierżawców (72% spośród 193 tys. osób zatrudnionych w momencie przejmowania mienia do Zasobu). O skali problemów, z którymi przyszło mierzyć się Agencji<sup>13</sup>, może świadczyć także sytuacja finansowa sektora państwowego. Stwierdzenie, że PGR-y znajdowały się na krawędzi bankructwa, jest być może pewnym uproszczeniem opartym na uogólnieniu, lecz faktycznie znaczna liczba PGR-ów spełniała warunki do postawienia ich w stan upadłości. Na początku 1992 r. takie warunki spełniał co czwarty PGR (373 przedsiębiorstwa). Organy założycielskie (województwie) wszczęły postępowania upadłościowe jednak tylko wobec 15 PGR-ów, a postępowanie likwidacyjne – wobec 88. Pozostałe z tych, które znalazły się w skrajnie trudnej sytuacji ekonomicznej, likwidowały się sukcesywnie, bez dopełnienia formalnych wymogów i procedur, wyprzedając swój majątek i zwalniając załogi często na żądanie samych pracowników.

Każdy przygotowywany do przejęcia przez Agencję PGR dopisywał nowy rozdział do swojej historii. Warto tutaj wspomnieć o czterech grupach gospodarstw – o każdej z nich z innego powodu. Pierwszą stanowiły 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 PGR-ów w dzierżawę, nie mówiąc już o zakupie większych obszarów gruntów. Jedyną szansę na ponowne uruchomienie produkcji stwarzały osoby z zewnątrz. W takich przypadkach można mówić o pionierskiej działalności, czyli rozpoczynaniu działalności rolniczej praktycznie od zera. 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 rolnego<sup>14</sup>. Byli przyjmowani na ogół życzliwie przez władze gminne, nawet jeśli znaczna część miejscowej ludności nie była im przychylna. Drugą grupę tworzyły gospodarstwa użytkujące po kilka lub

---

<sup>13</sup> Dla ilustracji skali prywatyzacji w polskim rolnictwie warto przytoczyć dane dotyczące powierzchni gruntów rolnych, które użytkowały państwowe gospodarstwa rolne w Czechach – ok. 1,3 mln ha, na Słowacji – ok. 1 mln ha, w byłej NRD – ok. 0,5 mln ha.

<sup>14</sup> Na dzierżawę nieruchomości Zasobu przez cudzoziemców wymagana była zgoda – na początku Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, następnie – Ministra Przekształceń Własnościowych, a później – Ministra Skarbu Państwa do 2001 r.

kilkanaście tysięcy hektarów gruntów o wysokiej przydatności rolniczej, o strukturze organizacyjnej złożonej z wielu zakładów, wewnątrz zintegrowanych i dobrze zarządzanych. Gospodarowały one głównie na terenie Opolszczyzny (Kietrz, Głubczyce) i Wielkopolski (Czarniejewo, Czempin, Gałowo, Kaźmierz, Kórnik, Sokołowo, Żydowo). Gospodarstwa te przetrwały przejście na rynkowe zasady gospodarowania w stosunkowo dobrej kondycji ekonomicznej i trudno byłoby uzasadnić dzielenie ich na mniejsze jednostki, chociaż przy ich wielkości i odpowiednio dużej wartości majątku do wykupu niełatwo było znaleźć dla nich nawet kandydata na dzierżawcę. Na majątku ruchomym tego typu gospodarstw utworzono więc 43 spółki „komercyjne” Agencji, a nieruchomości, po wydzieleniu części gruntów dla rolników indywidualnych, zostały tym spółkom wydzierżawione. Trzecią grupę stanowiły gospodarstwa zajmujące się hodowlą roślin i zwierząt, podległe Ministrowi Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, na mieniu których, po przejściu 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. W stosunku do takich gospodarstw programy ich restrukturyzacji uwzględniały potrzebę utrzymania działalności hodowlanej. Regułą było jednak ponowne określenie zadań hodowlanych tych jednostek stosownie do aktualnych potrzeb rolnictwa oraz dostosowanie ich powierzchni i innego majątku do powierzanych im zadań.

Jednak najważniejszą i najliczniejszą grupę stanowiły przejęte do Zasobu nadal funkcjonujące gospodarstwa, 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.

Na podstawie doświadczeń związanych z przekształceniami sektora państwowego w rolnictwie, głównie niemieckich, wiadomo było, że prywatyzacja poprzez sprzedaż nieruchomości będzie miała ograniczone znaczenie ze względu na brak kapitału u potencjalnych beneficjentów przekształceń własnościowych – byłych pracowników PGR-ów oraz rolników indywidualnych. Wzorując się na doświadczeniach krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, uznano, że podstawową formą użytkowania nieruchomości powinna być wieloletnia dzierżawa. Mając na uwadze, że dzierżawca, podobnie jak właściciel, gospodaruje na własny rachunek i własne ryzyko, a nieruchomości rolne mają szczególne predyspozycje do użytkowania dzierżawnego, przyjęto, że prywatyzacja zarządzania powinna być równie efektywna jak prywatyzacja własności. Późniejsze badania i analizy potwierdzały słuszność tego założenia.

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 trwały dzierżawca nabywał na własność. Zgodnie z warunkami zawartymi w ogłoszeniu przetargu dzierżawca był także zobowiązany do przejścia określonej liczby pracowników oraz utrzymania zatrudnienia najczęściej przez okres minimum 2 lat.

Łącznie z przejętego mienia PGR-ów wydzielono ponad 5 tys. gospodarstw o przeciętnej powierzchni 350 ha, które zostały zagospodarowane głównie poprzez dzierżawę. Znaczący udział w przekształceniach własnościowych mieli byli pracownicy PGR-ów. Utworzone przez nich spółki przejęły prawie 20% 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 – w założeniu – miało zagwarantować wszystkim dzierżawcom bezpieczeństwo gospodarowania.

Chociaż dzierżawa była tańszą formą pozyskania gruntów do rolniczego użytkowania niż nabycie ich na własność, to jednak w trudnych warunkach ekonomicznych lat 90. ubiegłego wieku nie wszystkim dzierżawcom udało się przetrwać. Dotyczyło to zwłaszcza nieruchomości z ośrodkami gospodarczymi, których dzierżawcy byli zobowiązani do wykupu majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych oraz zatrudnienia określonej liczby pracowników. Aby zrozumieć przyczyny, wystarczy spojrzeć na bilans otwarcia przykładowego gospodarstwa dzierżawcy<sup>15</sup>. Po stronie pasywów kapitały własne stanowiły zaledwie 6%, a pozostałe 94% to były zobowiązania. Wobec tak wysokiego obciążenia długiem jedna poważniejsza błędna decyzja, jeden zły rok w rolnictwie albo jeden nierzetelny kontrahent mogły przesądzić o niewypłacalności gospodarstwa. Nieruchomości przejmowane przez Agencję od dzierżawców, którzy nie sprościli trudnym warunkom rynkowym, podlegały ponownej, często głębszej niż pierwotna, restrukturyzacji i powtórnej procedurze zagospodarowania. W ramach restrukturyzacji wydzielano także kolejne grunty dla rolników indywidualnych.

Dzierżawcy, którzy dobrze sobie radzili, w trakcie trwania umowy mogli ubiegać się o nabycie części lub całości dzierżawionej powierzchni w trybie bezprzetargowym po cenie rynkowej. W przypadku przygotowywania sprzedaży na rzecz dzierżawców, którzy gospodarowali na większym obszarze, mając na uwadze rosnące zainteresowanie rolników indywidualnych powiększaniem gospodarstw, negocjowano wyłączenie dla okolicznych rolników do 20% gruntów. Pomimo takich działań w 1997 r. – tuż przed wyborami parlamentarnymi – przyjęta została ustawa, która z dzierżaw o powierzchni powyżej 300 ha wyłączała 20% gruntów. Ówczesny Prezydent RP ustawę jednak zawetował i z tego powodu nie weszła ona w życie. Agencja rozwiązała także trudny problem długów po byłych PGR-ach, co było warunkiem powodzenia przekształceń własnościowych. Dotyczyło to 2 mld zł należnych ponad 30 tysiącom wierzycieli. W tym celu konieczna była restrukturyzacja zadłużenia poprzez jego redukcję i rozłożenie na raty, by nie dopuścić do niewypłacalności Agencji. Agencja zawierała m.in. układy ratalne z ZUS-em, PFRON-em i gminami,

---

<sup>15</sup> P. Kasztelan, *Historia Gospodarstwa Rolnego w Rempnie ze szczególnym uwzględnieniem okresu po 1992 r.* [w:] *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 30 lat doświadczeń i perspektywy*, redakcja naukowa H. Runowski, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2023.

umowy zamiany długu na majątek, indywidualne ugody cywilne. Jednak kluczową rolę w restrukturyzacji zadłużenia odegrały bankowe postępowania ugodowe na podstawie ustawy o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków z 1993 r.<sup>16</sup> Do końca 2001 r. zawarto i zrealizowano 377 postępowań ugodowych obejmujących 1,3 mld zł zobowiązań przejętych po PGR-ach. Średnie umorzenia wyniosły 61%. Było to możliwe dzięki wyemitowaniu w 1996 r. przez Ministra Finansów na rzecz BGŻ obligacji restrukturyzacyjnych o wartości 966 mln zł, których wykup z oprocentowaniem AWRSP sfinansowała z wpływów z rozdysponowania majątku.

Przed wejściem Polski 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 zadecydowali dzierżawcy i wieloletnia dzierżawa, która w trudnych warunkach rynkowych sprawdziła się jako efektywna i – jak się wtedy wydawało – bezpieczna i trwała forma gospodarowania.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. zawartych zostało 1 829 umów na sprzedaż nieruchomości Zasobu o powierzchni 100 i więcej ha na łączną powierzchnię 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 na łączną powierzchnię 1 484 tys. ha, a przeciętna powierzchnia na umowę wynosiła 427 ha.

Wielkotowarowe gospodarstwa, w tym głównie te oparte na dzierżawie nieruchomości rolnych Zasobu, odegrały ważną rolę w przekształceniach także z innych powodów. W warunkach gospodarki rynkowej zaczęły ujawniać się atuty i przewagi tych gospodarstw, które zadecydowały o wykorzystaniu przez nie szeregu szans rozwojowych. W wynikach prowadzonych badań<sup>17</sup> w szczególności odnotowano, że:

- przedsiębiorstwa rolnicze prowadzone przez dzierżawców okazały się bardziej efektywne od gospodarstw prowadzonych przez właścicieli,
- dzięki ekonomii skali (niższym kosztom produkcji) gospodarstwa wielkotowarowe 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 ognia w grupach producenckich, a także możliwości tworzenia powiązań kapitałowych.

Jak argumentowano, komentując te wyniki, przewagi gospodarstw wielkotowarowych wynikały także z większych możliwości wprowadzania innowacji ze wzglę-

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 2018.0.1439 t.j.).

<sup>17</sup> 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.

du na wyższy poziom kwalifikacji kadry kierowniczej. Skłonności do wprowadzania zasad systemu rolnictwa integrowanego i precyzyjnego sprzyjał jednak nie tylko wyższy poziom kwalifikacji kierownictwa, lecz także – w przypadku dzierżawców – ich większa siła ekonomiczna, umożliwiającą inwestowanie w nowe technologie. Należy przy tym podkreślić, że – wbrew potocznej opinii – organizacja produkcji w gospodarstwach wielkotowarowych okazała się bardziej przyjazna środowisku niż w przypadku gospodarstw o małej powierzchni.

### **3. Ograniczenie koncentracji własności, wtórna restrukturyzacja i rozwój wielkotowarowych dzierżaw**

Przed referendum akcesyjnym w 2003 r. przyjęto ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego (UKUR)<sup>18</sup>, wprowadzając ograniczenia i procedury kontrolne w obrocie nieruchomościami rolnymi. Miały one swoją praprzyczynę w obawach polskich rolników przed wykupem nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, artykułowanych przez ich organizacje. By umożliwić monitorowanie i ewentualną interwencję w odniesieniu do obrotu prywatnego, wyposażono w prawo pierwokupu następcę prawnego AWRSP – Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR, Agencja)<sup>19</sup>, powierzając jej zadanie kontroli transakcji przenoszących własność gruntów rolnych. Zgodnie z nową ustawą prawo pierwokupu Agencji nie miało zastosowania, jeśli nabywcą był rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne, którego powierzchnia nie przekraczała 300 ha użytków rolnych, własnych i dzierżawionych. W odniesieniu do gruntów państwowych areał możliwy do nabycia ograniczono do 500 ha użytków rolnych, przy jednoczesnym braku ograniczeń dla powierzchni dzierżawionej. Istotą tego rozwiązania było upowszechnienie dla większych gospodarstw modelu gospodarowania opartego na własności części gruntów z budynkami i budowlami gospodarczymi oraz dzierżawieniu pozostałej ich części, z reguły niezabudowanej. Taki model użytkowania nieruchomości rolnych umożliwia dzierżawcy według własnego uznania prowadzenie niezbędnych remontów, a zwłaszcza pozwala realizować ulepszenia na nabytej, zabudowanej części nieruchomości, bez konieczności uzgadniania ich zakresu i sposobu rozliczenia z wdzierżawiającym (Agencją). Przy takim rozwiązaniu ograniczenie koncentracji własności w rolnictwie można uznać za rozwiązanie właściwe, jednak pod warunkiem zapewnienia trwałości dzierżawy, w tym możliwości jej przedłużenia. W tym czasie, gdy wprowadzono te przepisy, nic nie wskazywało, że wielkotowarowe dzierżawy mogą być zagrożone. Przyjęte rozwiązanie traktowano wówczas jako formę kompromisu potwierdzającego dualną strukturę polskiego rolnictwa, w której obok gospodarstw

---

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003 Nr 64, poz. 592, z późn. zm.).

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2022 poz. 2329, z późn. zm.) powierzyła realizację przekształceń własnościowych w rolnictwie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP). W 2003 r. nastąpiła zmiana nazwy na Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR).



rodziny jest miejsce także dla innych podmiotów, także dla gospodarstw wielkotowarowych.

Należy zauważyć, że przeciwstawianie rolnika indywidualnego, prowadzącego gospodarstwo rodzinne (w ujęciu UKUR), rolnikowi będącemu dzierżawcą prowadzącym gospodarstwo wielkotowarowe, jest z gruntu nielogiczne i niesłuszne. Jeśli wziąć pod uwagę kategorię gospodarstwa rodzinnego w rozumieniu przepisów UE, trzeba rozumieć, że gospodarstwo uznawane w Polsce za wielkotowarowe może być gospodarstwem rodzinnym. O „rodzinności” w świetle przepisów UE nie decyduje powierzchnia, lecz proporcja pracy własnej rolnika i jego rodziny do pracy pracowników najemnych. Sposób delimitacji modeli gospodarstw rolnych na podstawie kryterium pracy jest przyjęty także w specjalistycznych analizach w Polsce<sup>20</sup>. Gospodarstwo rodzinne w tym ujęciu to takie, w którym praca własna rodziny rolniczej stanowi ponad 50% nakładów pracy ogółem (oraz zapewnia dochód rolniczy co najmniej na poziomie minimalnej płacy krajowej). *A contrario* – gospodarstwo wielkotowarowe wyróżnia funkcjonowanie oparte głównie na zewnętrznej, najemnej sile roboczej. Do porównywania nakładów pracy własnej i najemnej zastosowanie znajdują roczne jednostki przeliczeniowe pracy AWU (*Annual Work Unit*), gdzie 1 AWU = 2 200 przepracowanych godzin rocznie.

UKUR w odmienny sposób zdefiniował to rozróżnienie. Jako kryterium wyróżniające gospodarstwa rodzinne, obok warunków dotyczących samego właściciela, stworzył „techniczną” granicę 300 ha użytków rolnych. Zwracając uwagę na tę istotną różnicę, trzeba równocześnie mieć na uwadze fakt, że funkcjonowanie gospodarstw innych niż „rodzinne” także jest w Polsce gwarantowane konstytucyjnie. Nie ma więc żadnego usprawiedliwienia dla tych, którzy – cytując wybiórczo ustawę zasadniczą – organizują krucjaty zmierzające do pozbycia się wszystkich gospodarstw nieodpowiadających (na zasadzie domniemania) jednemu dozwolonemu modelowi gospodarstwa.

Objęcie polskiego rolnictwa zasadami Wspólnej Polityki Rolnej i Jednolitego Rynku Europejskiego stworzyło nowe możliwości rozwoju i poprawy sytuacji ekonomicznej gospodarstw rolnych, w tym także wielkotowarowych 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 Europejską nie zmieniła w sposób radykalny kierunku inwestowania w gospodarstwach wielkotowarowych, w tym u dzierżawców. Inwestowano głównie w zakup maszyn oraz 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 budowle służące ochronie środowiska. Natomiast nie odnotowano zwiększenia nakładów na meliorację gruntów, chociaż potrzeby w tym

---

<sup>20</sup> A. Sadowski, W. Poczta, E. Szuba-Barańska, P. Beba, *Modele gospodarstw rolnych w państwach Unii Europejskiej* [w:] „Więś i rolnictwo”, nr 3 (168), 2015.

zakresie również są znaczne. Do czasu integracji z UE produkcja towarowa zwierzęca malała, ale już od 2004 roku zaczęła wzrastać. Zamierzenia w zakresie zmian w pogłowie sygnalizowały możliwość dalszego wzrostu produkcji zwierzęcej, zwłaszcza mleka oraz żywca wołowego i drobiowego. Zarówno przed integracją, jak i po integracji z Unią można było zaobserwować tendencję do upraszczania organizacji produkcji zwierzęcej, tj. ograniczania różnorodności hodowanych gatunków zwierząt, w celu specjalizacji i zwiększenia koncentracji produkcji, zwłaszcza w przypadku chowu trzody chlewnej i drobiu. Od czasu integracji zmniejszała się też zbiorowość gospodarstw bezinwentarzowych. Postępujący proces upraszczania produkcji zwierzęcej korzystnie odbił się na wydajnościach zwierząt. Już w 2006 roku przeciętna mleczność krów przekroczyła poziom 7,2 tys. litrów i była o ok. 80% wyższa niż w gospodarstwach indywidualnych. Dzielne przyrosty trzody chlewnej osiągnęły poziom 0,651 kg, zaś na wyprodukowanie 1 kg żywca zużywano przeciętnie 3,02 kg paszy treściwej, a więc o 10,7% mniej niż cztery lata wcześniej<sup>21</sup>.

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 wielkotowarowych dzierżaw (głównie powyżej 300 ha) na podstawie odpowiednich zapisów (klauzul), umożliwiających Agencji wyłączenie w trakcie trwającej dzierżawy do 20% jej obszaru lub – w przypadku braku takich zapisów – na podstawie negocjacji prowadzonych z dzierżawcami.

Według danych z raportów rocznych z działalności Agencji w latach 2001–2003 z dzierżaw średnio w roku powracało 206 tys. ha, w tym z tytułu: wygasania umów<sup>22</sup> – 28 tys. ha, w wyniku rozwiązania umów – 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 (w raportach za ten

---

<sup>21</sup> M. Adamski, W. Guzewicz, A. Kagan, M. Zdzieborska, *Procesy dostosowawcze w wielkoobszarowych gospodarstwach popegeerowskich (lata 2003–2006)*, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2007.

<sup>22</sup> „Rozwiązanie umowy” w raportach ANR oznacza także sytuacje, gdy umowy kończą się przed terminem na skutek skorzystania przez dzierżawcę z pierwszeństwa w nabyciu (pominięte w opracowaniu).



okres brak już szczegółowych danych o źródłach powrotu gruntów). Przedstawione porównanie ilustruje, że pod koniec pierwszej dekady XXI wieku zaczęły „wysychać” podstawowe źródła powrotu gruntów z dzierżaw. Dotyczy to także wyłączeń gruntów z wielkotowarowych dzierżaw. Trzeba przy tym podkreślić, że większość wielkotowarowych dzierżawców podchodziła ze zrozumieniem do potrzeb 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 wielkotowarowych gospodarstw według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. – w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. – wyglądała następująco<sup>23</sup>:

- 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 zmniejszyła się 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 zmniejszyła się z 427 ha do 383 ha (o 10%).

Ocena wielkotowarowych 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. Są to już w większości dobrze zorganizowane, nowoczesne i efektywne podmioty gospodarcze, z dobrymi perspektywami na przyszłość (o ile ocenia się te perspektywy kryteriami ekonomicznymi). Obok nich według stanu na dzień 31 grudnia 2011 r. Agencja wykonywała prawo własności w stosunku do 47 spółek hodowli roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, które dzierżawiły około 110 tys. ha gruntów Zasobu (średnio 2 340 ha na spółkę). Natomiast uprawnienia właścicielskie do udziałów w spółkach „komercyjnych” zostały przekazane w 2002 r. Ministrowi Skarbu Państwa.

---

<sup>23</sup> Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2011 r.

#### **4. Obniżenie słabości instytucji dzierżawy i jakości klasy politycznej w związku z ustawą z 16 września 2011 roku<sup>24</sup>, otwierającą likwidację wielkotowarowych dzierżaw**

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 powiększaniem gospodarstw. 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. Tak się, niestety, właśnie stało.

W celu realizacji oczekiwań rolniczego lobby wykorzystano koncepcję radykalnego przyspieszenia sprzedaży gruntów Zasobu. Do jego realizacji instytucja dzierżawy – jako trwała forma gospodarowania – zaczęła nagle stanowić przeszkodę. Przygotowania do realizacji przyjętej koncepcji dobrze ilustruje raport z działalności ANR w roku 2010<sup>25</sup>. Aby udroźnić sprzedaż, należało zlikwidować ograniczenia. Pierwszym z nich było zniesienie pisemnego zakazu premiera z 1997 r. odnośnie do zakazu sprzedaży nieruchomości objętych roszczeniami. Występowały one przede wszystkim w stosunku do nieruchomości rolnych położonych w województwie kujawsko-pomorskim i wielkopolskim. Jak wynika z raportu: „Nieruchomości takie na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy Agencja będzie proponować byłym właścicielom lub ich spadkobiercom na zasadach prawa pierwszeństwa w zakupie. W przypadku nieskorzystania przez te osoby z prawa pierwszeństwa (w tym braku udokumentowania zastrzeżeń) nieruchomość taka może być oferowana kolejnej osobie uprawnionej do pierwszeństwa zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2, 3, 4 ustawy (z reguły dotyczy dzierżawcy) lub wystawiona na publiczny przetarg”.

Istniało jednak istotne ograniczenie dla sprzedaży gruntów rolnych wprowadzone w 2003 r., dotyczące maksymalnej powierzchni 500 ha użytków rolnych, jaką można było nabyć z Zasobu:

„Należy nadmienić, że zgodnie z art. 28 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy, nie przekroczy 500 ha. W związku z powyższym od lipca 2003 roku ANR nie może sprzedawać nieruchomości, których łączna powierzchnia przekracza powyższy limit. Według stanu na 31 grudnia 2010 r. w związku z ogra-

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2011 Nr 233 poz. 1382).

<sup>25</sup> Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2010 r.

niczeniem sprzedaży do 500 ha w Zasobie pozostawało około 200 tys. ha (z założenia mającego charakter antykoncentracyjny), których dzierżawcy nie mogli nabyć na podstawie pierwszeństwa w nabyciu”.

W tym przypadku najprostszym sposobem udrożnienia sprzedaży było zniesienie limitu, wyłączenie części gruntów z umów dzierżawy w drodze indywidualnych negocjacji z dzierżawcami na rzecz rolników indywidualnych i zaferowanie do sprzedaży pozostałej części dzierżawcom w ramach pierwszeństwa w nabyciu – jednorazowo lub w częściach. Z raportu nie wynika jednak, czy taki kierunek był w ogóle rozważany. Z dzisiejszej perspektywy wiemy jednak, że przyjęto oczekiwany przez rolników scenariusz, który prowadzi do parcelacji wielkotowarowych dzierżaw. Wystarczyło w tym celu odpowiednio wykorzystać ograniczenie możliwości nabycia gruntów do 500 ha użytków rolnych i w praktyce uczynić z niego przepis antykoncentracyjny, dotyczący maksymalnej powierzchni gospodarstwa wielkotowarowego, łącznie z dzierżawą.

Należało jeszcze tylko wyłączyć lub ograniczyć przeszkodę w postaci funkcjonowania wieloletniej umowy dzierżawy. W tym celu przyjęto, że co do zasady „umowy dzierżawy zawierane będą na okres nie dłuższy niż 6 lat, zaś przedłużane na okres kolejnych 3 lat”.

Instrukcja działania została więc przygotowana, wystarczyło ją tylko umiejętnie wdrożyć. Do realizacji koncepcji przyspieszonej sprzedaży wykorzystano powtarzane w raportach Agencji jak mantra nieprawdziwe w swej istocie stwierdzenie o „z natury czasowym, rotacyjnym” charakterze dzierżawy. Zastosowano przy tym sprytny zabieg polegający na „prawie demokratycznym” i „prawie dobrowolnym” wyłączeniu kolejnych gruntów z wielkotowarowych dzierżaw jednocześnie, wybierając przy tym moment najlepszy z możliwych. Jak wiadomo choćby z reklam, „prawie” czyni sporą różnicę.

Kompromis z 2003 r., wyrażający się akceptowaniem dualnego modelu rozwoju polskiego rolnictwa i współistnieniem w nim rolnictwa rodzinnego i wielkotowarowego, zerwano definitywnie tuż przed wyborami parlamentarnymi w roku 2011. Na mocy znowelizowanej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 16 września 2011 r. wielkotowarowym dzierżawcom gruntów państwowych „zapropozowano” wyłączenie z trwających umów 30% UR wskazywanych przez ANR. 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. Oczywiście nie badano też, czy gospodarstwo pozbawione trzeciej części arealu pozwala jeszcze dzierżawcy na kontynuowanie efektywnej działalności. Zasadnicze kryterium decydujące o objęciu wyłączeniami stanowiło 428,5714 ha UR określające maksymalny areal, którego wyłączenia nie objęły, tak by po wyłączeniu dzierżawiona powierzchnia nie była mniejsza od „magicznej” liczby 300 ha UR, jako granicznej dla gospodarstwa rodzinnego. Niewyrażenie przez dzierżawcę zgody na wyłączenia skutkowało wprowadzaniem na mocy ustawy brakiem możliwości nabycia dzierżawionej nieruchomości, a także wykluczeniem możliwo-

ści przedłużenia umowy dzierżawy. W ten sposób zanegowano postanowienia umów dzierżawy zawartych wcześniej na czas oznaczony, zadając dotkliwy cios nie tylko gospodarstwom funkcjonującym w oparciu na tego typu umowach, lecz także – w odniesieniu do gruntów państwowych – 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, mieli 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. Pierwszą tworzyły gospodarstwa dzierżawców, którzy zgodzili się na wyłączenia (68% umów<sup>26</sup>), a drugą – gospodarstwa prowadzone przez dzierżawców, którzy odmówili wyłączeń (42% umów<sup>27</sup>).

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. Druga 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 poszczególnych województwach przedstawia tabela 1<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Na dzień 30 czerwca 2023 roku KOWR podaje liczbę 684 umów zawartych przez 365 podmiotów, które wyraziły zgodę na wyłączenie 30% gruntów.

<sup>27</sup> Na dzień 30 czerwca 2023 roku KOWR podaje liczbę 403 umów zawartych przez 196 podmiotów, które nie wyraziły zgody na wyłączenie gruntów.

<sup>28</sup> Dane te różnią się nieco od informacji opisowych pozyskanych z KOWR według stanu na dzień 30 czerwca 2023 r. 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 wielkotowarowych dzierżaw na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r.

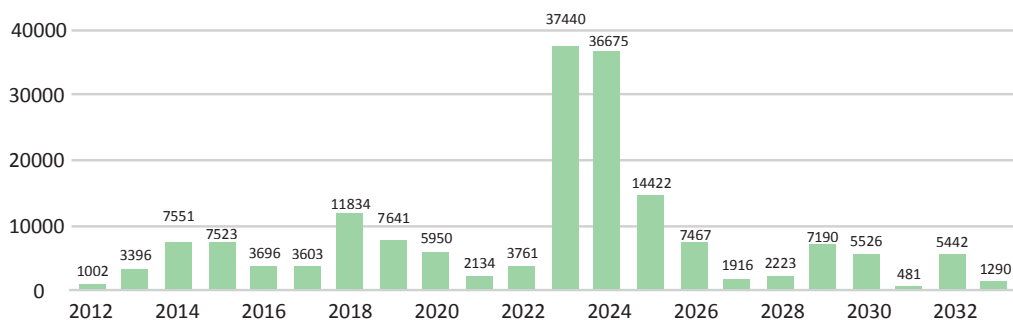
Województwo	Umowy dzierżawy, których dotyczy wyłączenia „30”				Wysłane zawiadomienia		Podpisane aneksy		Odmowy	
	liczba umów [szt]	powierz. [ha]	w tym		liczba umów objętych wyl.	wystąpiono o grunty o powierz. [ha]	liczba umów objętych wyl.	powierz. [ha]	liczba umów gdzie jest odmowa	powierz. [ha]
			liczba umów art. 5 ust 1.	powierz. umów art. 5 ust 1						
Dolnośląskie	205	69 885	6	302	205	20 154	88	9 188	117	10 965
Kujawsko-pomorskie	54	34 579	0	0	54	10 374	35	7 909	19	2 465
Lubelskie	3	3 083	0	0	3	920	3	920	0	0
Lubuskie	72	27 029	0	0	72	7 850	61	5 949	11	1 916
Łódzkie	6	2 702	0	0	6	834	4	530	2	304
Małopolskie	10	833	0	0	10	229	10	229	0	0
Mazowieckie	4	1 695	0	0	4	507	4	507	0	0
Opolskie	65	40 709	1	4	65	12 209	48	6 021	17	6 189
Podkarpackie	9	1 367	0	0	9	407	9	407	0	0
Podlaskie	6	976	0	0	6	270	6	270	0	0
Pomorskie	106	38 125	0	0	106	11 279	81	8 224	25	3 083
Śląskie	11	4 700	2	27	11	1 410	4	206	7	1 203
Świętokrzyskie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Warmińsko-mazurskie	91	49 774	0	0	91	14 348	65	9 234	26	5 114
Wielkopolskie	141	86 356	0	0	141	25 397	71	11 203	70	14 204
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 2012 r. (s. 39).

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 (od 2011 r.), a od roku 2019 już 30-krotności! Podwyższeniu sankcji do 30-krotności czynszu nie zapobiegł nawet wyrok Trybunału Konstytucyjnego, odnoszący się już do jego 5-krotności i uznający ten poziom za najwyższy możliwy do zastosowania.

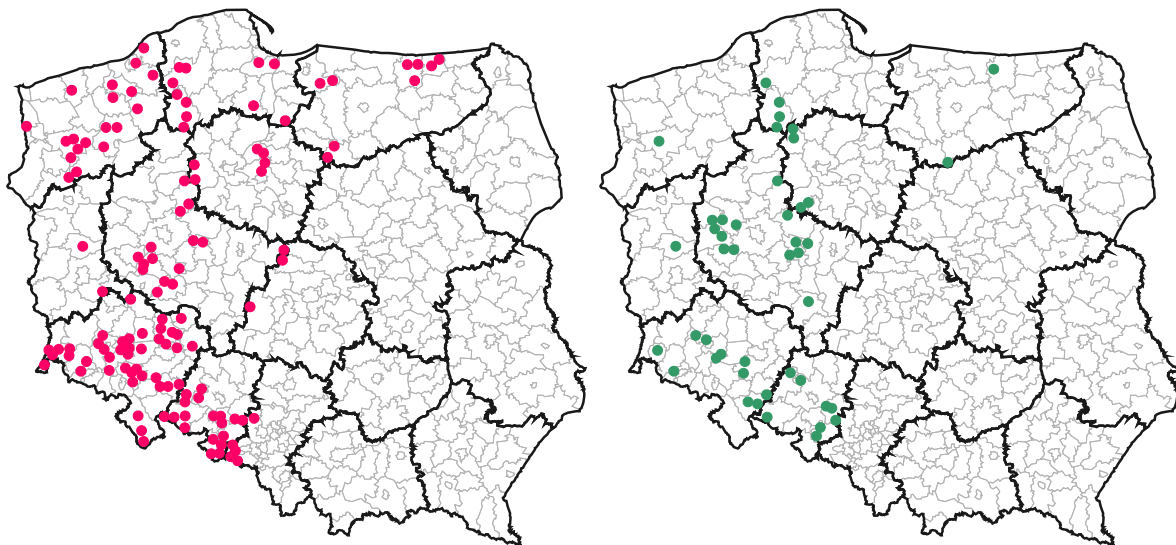
Wobec tak skonstruowanej ustawy, wspartej mechanizmami wymuszającymi wydawanie gruntów po wygaśnięciu umów dzierżawy, większość dzierżawców jest bezradna. Jedynie nieliczni zdecydowali się bronić swych praw na drodze sądowej. Procesy sądowe są jednak długotrwałe i zderzyły się z wątpliwościami natury konstytucyjnej, których rozstrzygnięcia konsekwentnie odmawia 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. Jak wynika z informacji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa<sup>29</sup> (dalej: KOWR), szczyt wygasania umów i wiążącej się z tym likwidacji gospodarstw przypada na lata 2023 i 2024 (wykres 2). Opisujemy zatem zjawisko, którego największe nasilenie ma miejsce „tu i teraz” (zob. rys. 2).



Rysunek 2. Powierzchnia wygasających umów dzierżawy w latach 2012-2033 (w ha), których dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki w ramach włączeń „30%”

Źródło: Dane udostępnione przez KOWR.



Umowy wygasające w latach 2023–2026

Umowy wygasające w latach 2027–2033

Rysunek 3. Rozmieszczenie umów wygasających w latach 2023–2026 i 2027–2033

Źródło: Dane udostępnione przez KOWR.

<sup>29</sup> 1 września 2017 r. ANR została zlikwidowana, a jej zadania przejął nowo utworzony Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR).



Należy podkreślić, że opisane procesy likwidacyjne, prowadzące do wygaszania produkcji, nie dotyczą wyłącznie tych dzierżawców, którzy odmówili podpisania aneksów wyłączających 30% gruntów. Temu samemu procederowi, choć rozłożonemu w czasie, podlegają również dzierżawcy, którzy aneksy podpisali i posłusznie wydali Agencji wymagane 30% areалу<sup>30</sup>. Zachętę (przynętę?) stanowiły wprowadzone przepisy ustawy z dnia 16 września 2011 r., zapewniające im prawo do nabycia całości lub – za zgodą Agencji – części dzierżawionych gruntów w drodze pierwszeństwa, z uwzględnieniem dopuszczalnego limitu sprzedaży (500 ha UR). Dość szybko oczekiwania tej części dzierżawców zostały sprowadzone na ziemię, ponieważ w 2016 r. wprowadzony został zakaz sprzedaży nieruchomości Zasobu, a maksymalną powierzchnię możliwą do nabycia obniżono do 300 ha UR. Dzierżawcy mogą więc jedynie kontynuować dzierżawę użytkowanych gruntów pozostałych po wyłączeniu. Na podstawie wprowadzonych przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. istniało jeszcze wśród dzierżawców przekonanie, że w zamian za zgodę na wyłączenie będą mogli oni kontynuować prowadzenie swych gospodarstw i będą przedłużać umowy dzierżawy na następne okresy bez nowych wyłączeń gruntów. Okazało się, że w przypadku starań o przedłużenie umowy dzierżawy, tym razem już na krótki okres (do 3 lat), po raz kolejny na dzierżawców wywierana jest presja i żądanie nowych wyłączeń. Następuje powielanie użytej poprzednio procedury, znów pod rygorem nieprzedłużenia umów, a więc w praktyce pod groźbą likwidacji gospodarstwa. Różnica polega jedynie na tym, że ta „akcja” nie ma charakteru jednorazowego (wszyscy w tym samym czasie), lecz uruchamiana jest stosownie do kalendarza wygasania umów. W ten sposób postępowaniu zapoczątkowanemu ustawą z dnia 16 września 2016 r. nadano charakter planowej i realizowanej z premedytacją, sukcesywnej parcelacji wielkotowarowych gospodarstw rolnych opartych na dzierżawie państwowych gruntów rolnych, obejmującą 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.

Ustawa z 2011 r. usankcjonowała daleko idącą ingerencję w prawa prywatnych podmiotów gospodarczych. Przymusowe w swojej istocie wyłączenia gruntów z dzierżaw prowadzą do eliminacji z życia gospodarczego jednostek innych niż gospodarstwo rodzinne prowadzone przez rolnika indywidualnego. Paradoks tej sytuacji polega na tym, że w zdecydowanej większości działania te dotyczą grupy gospodarstw nowoczesnych, środowiskowo zrównoważonych, konkurencyjnych

---

<sup>30</sup> W ustawie z 16 września 2011 r. dodano nowy, obowiązujący do dzisiaj, przepis – w art. 38 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu: „1a. W umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony, zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy”.

i potrafiących utrzymać swoje miejsce na rynku, także w zderzeniu z konkurencją z innych krajów.

Działania podejmowane przeciwko dzierżawcom niekiedy próbuje się uzasadniać przeciwdziałaniem nadmiernej koncentracji ziemi rolnej. Jest to ewidentny pretekst. Nikomu nie przeszkadza znacznie większa koncentracja ziemi występująca w spółkach hodowli roślin i zwierząt Agencji i w spółkach Skarbu Państwa dzierżawiących grunty rolne Zasobu, która nawet wzrasta wskutek połączeń tych gospodarstw. Proces ten dewastuje najbardziej konkurencyjną część polskiego rolnictwa i powoduje pogorszenie struktury obszarowej polskiego rolnictwa. Wystarczy porównać naszą strukturę obszarową z innymi krajami europejskimi, by uzmysłowić sobie, że w wyniku prowadzonych działań powiększa się i tak znaczny dystans strukturalny do tych krajów UE. Procesy zmian strukturalnych w rolnictwie krajów rozwiniętych, do których zaliczyć należy praktycznie wszystkie kraje Unii Europejskiej, prowadzą do wzrostu w racjonalnych granicach udziału we władaniu gruntami rolnymi właśnie grupy największych gospodarstw. Dzieje się tak dlatego, że należą one do najbardziej konkurencyjnych.

Sposób traktowania dzierżawców prowadzących wielkotowarowe gospodarstwa, sekwencja dokonywania zmian w przepisach oraz działań podejmowanych w tej sprawie przez instytucję reprezentującą państwo (KOWR) dowodzą, że o losie tych gospodarstw nie decyduje wyłącznie parlament czy rząd. Okoliczności wskazują na wysoką skuteczność „lobbingu” uprawianego przez reprezentujących rolników działaczy związkowych, którzy – zasłaniając się w sposób wybiórczy przepisami konstytucji – uzurpują sobie prawo wyłączności w gospodarowaniu na polskiej ziemi. Takie podejście jest w tym przypadku równoznaczne z negowaniem prawa wielkotowarowych dzierżawców do prowadzenia działalności rolniczej na gruntach państwowych, w tym także spółek utworzonych przez byłych pracowników PGR-ów.

Jeżeli za opisywanymi działaniami stała jakakolwiek przemyślana koncepcja, to niewątpliwie mamy do czynienia z próbą propagandowego nagłośnienia i wdrożenia w życie hasła: „Ziemia dla rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne”. Tylko w ten sposób da się wytłumaczyć bezprzykładną i z gruntu szkodliwą gospodarczo i społecznie eliminację dużych gospodarstw prywatnych z rynku. Trzeba tutaj poczynić jednak zastrzeżenie, że opisywane działania nie są dowodem na słabość dzierżawy jako instytucji polityki strukturalnej. Obnażają one tylko jakość rządzącej klasy politycznej.

## 5. Regionalne zróżnicowanie skutków wyłączeń

W naszym opracowaniu koncentrujemy się na skutkach związanych z rynkowym obrotem gruntami państwowymi: sprzedażą, dzierżawą, wpływem na struktury obszarowe, także w ujęciu regionalnym.

Na początek spróbujmy określić skalę zjawiska, z którym możemy mieć do czynienia. Do tego celu posłużymy się danymi zawartymi w tabeli 1. Wynika z niej, że problem dotyczy 1 085 umów (gospodarstw) o łącznej powierzchni 466 tys. ha UR,



co stanowi około 3,2% powierzchni użytków rolnych w kraju. Gdyby założyć dwa warianty brzegowe: I – sytuację krańcową w postaci likwidacji wszystkich gospodarstw jednorazowo (żaden dzierżawca nie wyłączył 30% UR) oraz II – zapisany w ustawie, przy założeniu, że wszyscy dzierżawcy zgodzili się na wyłączenie 30% UR, to w I wariantcie otrzymalibyśmy do dyspozycji 466 tys. ha UR do zagospodarowania, a w II – 136 tys. ha. Co te liczby oznaczają w świetle przekształceń sektora państwowego w rolnictwie? 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 75% i 22%. Nie są to więc wielkości, które mogą spowodować istotne zmiany strukturalne w rolnictwie, nawet w najbardziej skrajnym scenariuszu likwidacji wszystkich wielkotowarowych dzierżaw, zwłaszcza że wyłączenia gruntów i likwidacja gospodarstw dzierżawców faktycznie realizowane są już od 12 lat. Należy przy tym mieć na uwadze to, że użyte wyrażenie o braku możliwości spowodowania istotnych zmian odnosi się do województw północnych i zachodnich, gdzie te procesy faktycznie zachodzą, ponieważ w pozostałych województwach wpływ wyłączeń będzie śladowy lub wręcz zerowy.

Relatywnie niewielka skala zjawiska nie jest jednak zaskoczeniem. Już na początku transformacji było wiadomo, że parcelacja PGR-ów nie będzie cudownym lekiem na strukturalne zacofanie rolnictwa chłopskiego. Część klasy politycznej próbuje jednak dzisiaj udowodnić, poprzez parcelację wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców, że jest inaczej. Tyle tylko, że kiedy skończą swoje dzieło, to powróci pytanie: co dalej?. Struktura niewiele się zmieni, ale zabraknie wzorców (punktów odniesienia), które przez lata trzeba będzie na nowo budować od podstaw.

Nie oznacza to jednak, że sprawa wyłączeń 30% UR z wielkotowarowych dzierżaw jest bez znaczenia, zwłaszcza gdy spojrzymy na nią z punktu widzenia osób i podmiotów, których dotknęła. Nawet gdyby przyjąć, w celu uproszczenia wnioskowania, z gruntu nierealne założenie, że suma strat i korzyści likwidacji wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców w wymiarze pieniężnym wyniesie zero, to trudno nie zadać kluczowego pytania: w czyjej głowie zrodził się tak nedorzeczny pomysł, aby zdestabilizować życie tysięcy rodzin, zmarnować dorobek życiowy dzierżawców, pozbawić miejsc pracy zatrudnionych w tych gospodarstwach pracowników?. W imię jakiej ideologii? Żądzy władzy? Ziemi dla naszych? Prywatny ponad wspólne dobro? Straty oczywiście są i będą wyższe od korzyści, ale nie chodzi tylko o sferę ekonomiczną. Największe szkody wyrządzone zostały w sferze mentalnej (dotyczą one przekonań, postaw, poglądów, sposobu myślenia). Na szali postawiono także autorytet państwa, który bez wahania dopisano do bilansu strat. Szkody te będzie znacznie trudniej usunąć, niż odrobić straty ekonomiczne.

Dane zawarte w tabeli 1 potwierdzają, że wyłączenia gruntów objęły prawie wyłącznie gospodarstwa położone w 8 województwach północnej i zachodniej Polski.

Dotyczy to zarówno liczby umów, jak i powierzchni objętej wyłączeniami. Udział poszczególnych województw wynosił odpowiednio: dolnośląskie – 19% i 15%, kujawsko-pomorskie – 5% i 7%, lubuskie – 7% i 6%, opolskie – 6% i 9%, pomorskie – 10% i 8%, warmińsko-mazurskie – 8% i 11%, wielkopolskie – 13% i 19%, zachodniopomorskie – 28% i 22%. Łączny udział tych województw w odniesieniu do liczby umów i powierzchni objętych wyłączeniami wynosił odpowiednio: 96% i 97%, natomiast w pozostałych 8 województwach – zaledwie 4% i 3%. Regionalna struktura umów i powierzchni podlegających wyłączeniom przekładała się z kolei, z pewnymi korektami, na strukturę przewidzianą do wyłączenia powierzchni, liczbę umów i strukturę powierzchni, gdzie wyrażono zgodę na wyłączenia, oraz liczbę umów i strukturę powierzchni, gdzie zgody na wyłączenia nie wyrażono.

Grunty wyłączane z dzierżaw dzielono na mniejsze nieruchomości, kierując się zasadą jak największej ich dostępności, w celu umożliwienia ich nabycia lub przejęcia w dzierżawę przez jak największą grupę rolników indywidualnych, uwzględniając istniejącą strukturę obszarową 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. Zamiar przeznaczenia do dzierżawy nieruchomości rolnych większych wiąże się z dodatkowymi utrudnieniami proceduralnymi, w szczególności z koniecznością konsultowania tego z terenową radą społeczną.

Zgodnie z art. 4 ust. 10 ustawy z 16 września 2011 r. użytki rolne wyłączone z dzierżawy ANR przeznacza do sprzedaży w terminie roku od dnia zmiany umowy dzierżawy. Zgodnie z realizowaną polityką adresatami oferowanych gruntów powinni być rolnicy indywidualni na drodze przetargów ograniczonych. W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące sposobu zagospodarowania gruntów wyłączonych z dzierżaw. Wynika z nich, że dyspozycja ustawodawcy w sprawie sprzedaży nie została wykonana. W przetargach ograniczonych sprzedano zaledwie 36% wyłączonych UR. Pozostałą część UR wydzierżawiono (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%). Jednocześnie rolnicy nie zaakceptowali doktryny wyłączności sprzedaży realizowanej przez ówczesnego ministra rolnictwa.

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					razem	w ha	w %
		w przetargach ogranicz.	w przetargach nieogranicz.	na podst. art. 29 ust. 1. pkt 1. (byłym właścicielom)	w formie dzierżawy	w innych formach rozdysponowania			
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	3 965	436	986	1 491	4,7%
Wielkopolskie	11 090	1 441	263	2 706	6 552	101	11 064	26	0,2%
Zachodniopomorskie	16 919	6 257	867	340	8 742	692	16 898	21	0,1%
<b>RAZEM</b>	<b>78 295</b>	<b>28 344</b>	<b>4 176</b>	<b>4 344</b>	<b>38 840</b>	<b>1 687</b>	<b>77 390</b>	<b>906</b>	<b>1,2%</b>

Źródło: Dane KOWR.

O tym, że tak zaprogramowane mechanizmy parcelacyjne wraz z opisywanymi wcześniej przepisami i praktyką postępowania wobec dzierżawców działają skutecznie, świadczyć może struktura nowych umów dzierżawy zawieranych przez KOWR. Efekty są widoczne w strukturze wydzierżawianych gruntów prezentowanej w raportach rocznych KOWR. Tabela 3 przedstawia średnią powierzchnię przypadającą na umowę dzierżawy zawartą przez KOWR w 2022 r., w podziale na cztery przedziały obszarowe. Średnią wyliczono na podstawie prezentowanych przez KOWR danych nt. liczby i powierzchni gruntów wydzierżawianych.

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

Średnio na umowę [ha]	Powierz. gruntów wydzierz.	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	-
ŚREDNIA	9,5	0,6	4	20,7	157,8	0

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

Średnia powierzchnia przypadająca na nową umowę dzierżawy w 2022 r. nawet nie przekracza 10 ha. Gros gruntów (75%) wydzierżawiano jednak w konfiguracji pozwalającej zaliczyć je do przedziału obszarowego 10,00–99,00 ha. W rzeczywistości większość oferowanych gruntów cechuje areał niewiele większy od dolnej granicy tego przedziału, na co wskazuje prezentowana powierzchnia przypadająca średnio na umowę z tego przedziału. Wyniosła ona faktycznie 20,7 ha. Przypadek wydzierżawienia nieruchomości 300 ha lub większej przez cały rok 2022 nie zdarzył się ani razu.

Przyjęty sposób postępowania przy zagospodarowaniu gruntów pochodzących z wyłączeń lub z likwidacji wielkotowarowych dzierżaw to próba administracyjnego określenia wzorców dla gospodarstw rolnych. Jeden wzorzec dotyczy maksymalnej powierzchni gospodarstwa rolnego i jest nim maksymalna powierzchnia gospodarstwa rodzinnego (300 ha UR własnych i dzierżawionych). Jednak duże gospodarstwa mają być wyjątkiem, a nie regułą. Ten wzorzec dotyczy całego kraju. Drugi wzorzec wiąże się z preferowaną powierzchnią gospodarstwa rodzinnego i nawiązuje do średniej powierzchni w województwie (lub w kraju). Ponieważ celem jest obdarowanie gruntami jak największej grupy rolników (najlepiej wszystkich chętnych), a oferowane do dzierżawy grunty mają powierzchnię poniżej średniej, to większe korzyści odniosą mniejsze gospodarstwa. W konsekwencji zwiększy się liczebność gospodarstw w grupach obszarowych w pobliżu nowej średniej. Paradoxs polega na tym, że w warunkach rynkowych to właśnie gospodarstwa z tych grup obszarowych narażone są na konieczność wyboru: likwidację lub zmniejszenie

powierzchni gospodarstwa albo rozwój poprzez jego powiększenie. Tyle tylko, że wielkotowarowych dzierżaw do parcelacji już wkrótce nie będzie.

Transakcje realizowane w ramach rynkowego obrotu gruntami rolnymi, w tym zwłaszcza przekształcenia strukturalne i własnościowe gruntów po byłych PGR-ach, mają wpływ nie tylko na zmiany struktury obszarowej w rolnictwie, ale także na sposób jego przestrzennego zorganizowania. Dane do analizy tego zjawiska dostarczają wyniki powszechnych spisów rolnych. Autorzy jednej z takich analiz<sup>31</sup>, opisując zróżnicowane regionalnie zmiany przeciętnej wielkości gospodarstw, zwrócili uwagę na problem pogarszania się przestrzennej organizacji gospodarstw, będący ubocznym skutkiem przekształceń strukturalnych i własnościowych Zasobu. Zjawisko określili mianem „współczesnej szachownicy gruntów”, odróżniając je od szachownicy tradycyjnej, ukształtowanej w wyniku działań rodzinnych, występującej na terenach o dominacji małych i karłowatych gospodarstw (poniżej 2 ha).

Do oceny parametru określającego sytuację gospodarstwa rolnego z punktu widzenia szachownicy bierze się w szczególności pod uwagę liczbę odseparowanych od siebie części (oddzielnie położonych działek gruntów) składających się na gospodarstwo. Za strukturę wadliwą autorzy uznają układy przestrzenne złożone z sześciu lub więcej działek, przy czym za szczególnie niekorzystną uznają konfigurację złożoną z dziesięciu lub więcej działek. W wyniku zmian własnościowych w okresie 2002–2010 udział gospodarstw o rozłogu uznanym za wadliwy wzrósł niemal dwukrotnie (z 12,3% do 23,7%). Jeszcze gorzej relacja ta kształtowała się w odniesieniu do areалу użytków rolnych. W 2010 r. ponad 60% powierzchni użytków rolnych należało do gospodarstw posiadających je w sześciu lub więcej działkach (w 2002 r. 38,5%).

Biorąc pod uwagę rozpoczęty w 2011 r. proces likwidacji wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców, należy liczyć się ze znacznym nasileniem zjawiska „współczesnej szachownicy gruntów”. Problem szachownicy wynika nie tylko z liczby działek, ale także ich lokalizacji względem siebie oraz ich odległości od siedziby gospodarstwa. W wyniku pogarszania rozłogu gruntów wzrastają koszty produkcji, zwiększa się czas pracy nieproduktywnej, a w konsekwencji obniża się opłacalność i konkurencyjność produktów wytwarzanych w gospodarstwach o wadliwym rozłogu. Należy także mieć na uwadze fakt, że podział nieruchomości na części tworzy dodatkową granicę, a więc wpływa na obniżenie jej produktywności.

---

<sup>31</sup> *Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa. Praca zespołowa pod kierunkiem prof. dr. hab. Benicjusza Głębockiego. Powszechny Spis Rolny 2010*, wydawnictwo GUS, Warszawa 2014; publikacja dostępna na <http://www.stat.gov.pl>.

## 6. Dzierżawa gruntów państwowych przez cudzoziemców

Zagadnienie sprzedaży nieruchomości rolnych cudzoziemcom zawsze wywoływało spore emocje, nie tylko zresztą w Polsce. Dlatego także w innych krajach UE funkcjonowały różne ograniczenia w nabywaniu gruntów przez cudzoziemców. W zakresie obrotu nieruchomościami, w przypadku uczestnictwa w nich cudzoziemców, podstawową regulację w naszym kraju stanowi ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>32</sup>. Osoby zainteresowane prowadzeniem w Polsce gospodarstwa rolnego mogły to zrealizować jedynie jako spółki kapitałowe utworzone na podstawie polskich przepisów<sup>33</sup>. Przyjęta forma prowadzenia działalności przez cudzoziemców – dzierżawców gruntów Zasobu (osoby prawne z siedzibą w Polsce) nie była w ich przypadku wyborem, lecz koniecznością.

Udział w przekształceniach własnościowych w rolnictwie przez cudzoziemców wymagał ponadto uzyskania zgody właściwego ministra przy dzierżawie gruntów rolnych (wydawanej do 2001 r. bez większych problemów) lub zezwolenia przy nabyciu gruntów rolnych udzielanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (wydawanego incydentalnie).

Przed wejściem do UE Polska wynegocjowała derogację w postaci 12-letniego okresu przejściowego, zgodnie z którą obywatele i przedsiębiorcy państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej uzyskiwali prawo do nabywania nieruchomości rolnych na tych samych zasadach jak polscy obywatele, czyli od 1 maja 2016 r.

Zainteresowanie cudzoziemców dzierżawą gruntów państwowych pojawiło się już w pierwszych latach przekształceń własnościowych poprzez ich udział w przetargach na dzierżawę. Brali w nich udział rolnicy głównie z Danii, Holandii, Francji i Niemiec. Nieco później cudzoziemcy – podmioty kapitałowe – brały udział w przetargach na sprzedaż udziałów w spółkach Agencji, a od 2002 r. – w spółkach Skarbu Państwa dzierżawiących nieruchomości rolne Zasobu.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. cudzoziemcy dzierżawili około 114 tys. ha natomiast na dzień 31 grudnia 2011 r. – około 102,9 tys. ha (nastąpił spadek o 10% w stosunku do roku 2003). Jednak na dzień 31 grudnia 2022 r. udział cudzoziemców w dzierżawie gruntów rolnych Zasobu zmniejszył się już do około 58,2 tys. ha, (nastąpił spadek w stosunku do roku 2003 aż o 51%).

Jeśli chodzi o zakup gruntów rolnych z Zasobu przez cudzoziemców, to od początku przekształceń własnościowych do końca 2022 r. na podstawie 416 zawartych umów zakupili oni 2 461,0 ha, tj. około 0,1% wszystkich sprzedanych gruntów.

Z przytoczonych liczb można wyciągnąć dwa wnioski. Pierwszy dotyczy spadku o ponad połowę obecnie dzierżawionej powierzchni przez cudzoziemców w po-

---

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1993 r. Nr 24 poz. 202, z późn. zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz.U. Nr 60 poz. 253 z późn. zm.).

równaniu do powierzchni dzierżawionej przed wejściem Polski do UE. Jest to zaskakujące, ponieważ cudzoziemcy przetrwali trudne lata 90. ubiegłego wieku, a nie poradzili sobie w dużo lepszych warunkach przy wsparciu środkami unijnymi. To wyraźnie wskazuje, że „zderzyli się oni ze ścianą” ustawy z dnia 16 września 2011 r. Drugi wniosek dotyczy niewielkiej powierzchni nabytej przed upływem 12-letniego okresu przejściowego. Po upływie tego terminu sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu została przecież wstrzymana. Warto na tym tle przyjrzeć się kilku pouczającym przypadkom wielkotowarowych dzierżawców – cudzoziemców.

Pierwszym spektakularnym przypadkiem<sup>34</sup> było przejście w dzierżawę w 1994 r. trzech ferm trzody chlewnej (dwóch z całkowicie wygaszoną produkcją i jednej z 1/3 obsady) wraz z 3,5 tys. ha gruntów w Przechlewie i Koczale w woj. pomorskim. Przetarg wygrała grupa 51 duńskich rolników, którzy założyli spółkę Poldanor S.A. (dzisiaj Goodvalley Agro S.A.). Na starcie działalności spółka zatrudniła 125 byłych pracowników PGR-ów oraz wykupiła majątek obrotowy za 2 mln zł, a także zobowiązała się do zainwestowania deklarowanych znacznych kwot w modernizację dzierżawionych nieruchomości. Jednym z najważniejszych wyzwań, z którymi, obok gospodarczych, musiała się zmierzyć spółka, była konieczność zmiany mentalności i zbudowania wiary pracowników w to, że spółka może osiągnąć sukces, a także zbudowanie zaufania do spółki z obcym kapitałem wśród lokalnej społeczności, co stanowiło dodatkową trudność ze względu na dużą skalę przedsięwzięcia oraz bariery mentalne i językowe.

W ciągu 29 lat działalności w Polsce spółka zainwestowała w rozwój działalności gospodarczej ponad 1 mld zł. W 2022 r. przedsiębiorstwo Goodvalley zatrudniało ponad 1 500 pracowników w regionie, gdzie stopa bezrobocia przez wiele lat utrzymywała się na poziomie ponad 30%. Firma jest dziś zintegrowanym przedsiębiorstwem rolno-spożywczym, które realizuje w praktyce komplementarny proces produkcji „od pola do stołu”. Obok produkcji roślinnej na ponad 9 tys. ha dzierżawionych od KOWR gruntach o niskiej bonitacji oraz produkcji żywca wieprzowego w ponad 20 fermach zlokalizowanych na terenie 19 gmin w czterech województwach zajmuje się produkcją pasz we własnej wytwórni, ubojem trzody chlewnej i przetwórstwem mięsa, które pod własną marką produktową sprzedawane jest na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. Firma prowadzi także produkcję energii odnawialnej w 8 biogazowniach rolniczych, wytwarzając rocznie około 50 GWh.

Imponujące osiągnięcia firmy Goodvalley w sferze produkcyjnej, społecznej czy wykorzystania nowoczesnych technologii w rolnictwie i przetwórstwie miała wkrótce zaprzepaścić ustawa z dnia 16 września 2011 r. Spółka nie spełniła wymogu wyłączenia 30% gruntów ze wszystkich zawartych umów (wyłączyła jednak grunty

---

<sup>34</sup> G. Brodziak, *Udana restrukturyzacja byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych – przykład przedsiębiorstwa Goodvalley w Przechlewie* [w:] *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 30 lat doświadczeń i perspektywy*, redakcja naukowa H. Runowski, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2023.



z 6 umów, zaś w poprzednich latach wyłączyła łącznie ponad 20% gruntów w ramach współpracy z AWRSP i ANR). Spółka nie zgodziła się na dodatkowe wyłączenie 30% gruntów z istotnych powodów gospodarczych, finansowych i społecznych (takich jak: realizowane biznesplany, zaciągnięte kredyty na ich sfinansowanie, konieczność likwidacji kilkuset miejsc pracy).

Drugim przykładem jest historia Kombinatu Rolnego Głubczyce<sup>35</sup>, który po przejściu do Zasobu i wyłączeniu około 20% gruntów dla rolników został pozostawiony w całości, bez podziału na odrębne zakłady. W 1993 r. utworzono spółkę Agencji, która dzierżawiła całość nieruchomości rolnych, podobnie jak sąsiad „zza miedzy” – Kombinat Rolny Kietrz. Trudne lata 90. ubiegłego wieku dla rolnictwa, brak kapitału i wysokie koszty finansowania hamowały rozwój spółki. W 1998 r. Agencja sprzedała udziały w spółce firmie Top Farms z mieszanym kapitałem angielskim i polskim, zabezpieczając pakiet socjalny i miejsca pracy oraz pakiet inwestycyjny. Nowy inwestor uruchomił zmiany organizacyjne poprzez likwidację zakładów i wprowadzenie jednorodnych działów produkcyjnych, wprowadził nowe produkty, w tym produkcję ziemniaka przemysłowego, inwestując także 22 mln zł w budowę przechowalni ziemniaka na zakupionym od Agencji gruncie. Kolejne inwestycje dotyczyły produkcji zwierzęcej, umożliwiając przejście na nową rasę krów (HF) oraz modernizację obór, a także bazy magazynowej (łącznie zainwestowano 45 mln zł). Pomimo wprowadzonych zmian Top Farms Głubczyce z trudem utrzymywał się na rynku. Dopiero wejście Polski do UE, płatności bezpośrednie oraz poprawa sytuacji rynkowej ustabilizowały sytuację spółki i ułatwiły spłatę kredytów. Spółka kontynuowała modernizację infrastruktury, zakup nowoczesnych, wysokowydajnych maszyn i wprowadzanie nowoczesnych technologii w uprawie roślin i produkcji mleka. Realizowano inwestycje w nawodnienie – zbudowano dwa zbiorniki retencyjne o pojemności 55 tys. m<sup>3</sup>, jak również wprowadzano rozwiązania przyjazne środowisku. Szczególną wagę przykładano do spraw społecznych, w poczuciu nie tylko odpowiedzialności za własnych pracowników, ale też w celu wsparcia lokalnej społeczności oraz lokalnych instytucji. Ustawa z dnia 16 września 2011 r. przerwała jednak dobry czas dla Top Farms Głubczyce. Spółka nie przyjęła „propozycji” wyłączenia 30% UR, ponieważ była ona nie do zaakceptowania ze względu na konieczność likwidacji produkcji zwierzęcej, a tym samym zwolnienie ponad 100 pracowników. Skutkiem ustawy, także w tym regionie, było zerwanie nieformalnej umowy społecznej, dotyczącej dualnej struktury rozwoju rolnictwa i zakładającej współistnienie gospodarstw rodzinnych oraz wielkotowarowych gospodarstw rolnych, oparte na wzajemnych korzyściach. Czas spokoju, bezpieczeństwa i przewidywalności dla firmy, która po pokonaniu wielu trudności stała się nowoczesnym przedsiębiorstwem, porównywalnym z najlepszymi w Europie, a nawet na świecie, już się skończył. Zamiast uznania dokonań i laurów spółkę

---

<sup>35</sup> K. Tkacz, *Od Kombinatu do Top Farms Głubczyce – historia przemian gospodarczych ostatnich 30 lat* [w:] *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 30 lat doświadczeń i perspektywy*, redakcja naukowa H. Runowski, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2023.



poddano różnym naciskom, także o charakterze kryminalnym, mającym na celu zmuszenie jej do poddania się i rezygnacji z istotnej części jej działalności. Sąsiad „zza miedzy” KR Kietrz sp. z o.o. pozostał spółką państwową i przetrwał polityczną zawieruchę bez strat!

Trzeci przykład to sprawa przedłużenia umowy dzierżawy spółce Przedsiębiorstwo Rolno-Przemysłowe Babinek, położonej w województwie zachodniopomorskim, której właścicielem jest obywatel Francji. Spółka spełniła wymogi ustawy z dnia 16 września 2011 r. i wyłączyła 30% UR w ilości około 284 ha, które zostały rozdysponowane na rzecz rolników w przetargach ograniczonych. Gdy umowa dzierżawy się kończyła i dzierżawca wystąpił z wnioskiem o jej przedłużenie na kolejny okres, pojawiły się żądania o jej nieprzedłużanie. Uzyskany „kompromis” polegał na wyłączeniu kolejnych 30%, tym razem w ilości 215 ha, i podpisaniu umowy. Przedstawiciele rolników zażądali wtedy jej unieważnienia, dopatrując się naruszeń prawa i próbując dochodzić swoich racji u ministra rolnictwa, a nawet w Sejmie. Kontrole z KOWR i ministerstwa rolnictwa nie wykazały w tej sprawie żadnych nieprawidłowości. Również Prokuratura potwierdziła, że nie istnieją jakiegokolwiek przesłanki, aby domagać się unieważnienia umowy<sup>36</sup>. Ten przykład pokazuje, że żaden dzierżawca nie może czuć się bezpieczny i nie będzie bezpieczny, nawet jeżeli podporządkowuje się obowiązującemu prawu.

Analizując konkretne przypadki i czytając artykuły dotyczące problemów dzierżawców, widać, że część działaczy organizacji rolniczych swą szczególną niechęć, graniczącą wręcz z obsesją, kieruje do dzierżawców cudzoziemców – obywateli oraz spółek posiadających siedzibę na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Konfederacji Szwajcarskiej. Jest paradoksem, że przetrwali oni trudne dla rolnictwa lata 90. ubiegłego wieku, a dzisiaj w unijnym kraju ich gospodarstwa są niszczone w sposób metodyczny. Najwięcej sporów o ziemię z dzierżawcami, w tym z cudzoziemcami, ma miejsce w województwie zachodniopomorskim, gdzie struktura obszarowa gospodarstw należy do najkorzystniejszych i najbardziej zrównoważonych w kraju. Świadczy o tym m.in. wskaźnik polaryzacji<sup>37</sup> na poziomie około 6, czyli zbliżonym do obserwowanego w krajach UE-15.

## **7. Likwidacja gospodarstw dzierżawców i zmiany systemu wsparcia rolnictwa a zmiany struktury obszarowej gospodarstw**

Polskie rolnictwo w 2004 r. zostało objęte zasadami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). W praktyce oznaczało to dostęp do różnych form wsparcia, w szczególności w ramach systemu płatności bezpośrednich. W przypadku gospodarstw o rynkowym ukierunkowaniu niewątpliwie największym benefitem okazał się dostęp

---

<sup>36</sup> Anna Wysoczańska, Szef KOWR: przedłużenie umowy z francuskim dzierżawcą było zgodne z prawem, PAP-Biznes, 14 czerwca 2023.

<sup>37</sup> Relacja wskaźnika udziału gospodarstw wielkotowarowych (o powierzchni 100 ha UR i większych) w UR ogółem do ich udziału w ogólnej liczbie gospodarstw.

do Jednolitego Rynku Europejskiego (JRE). Możliwości korzystania z dobrodziejstw WPR i JRE miały istotny wpływ na poprawę sytuacji ekonomicznej znacznej części gospodarstw rolnych.

System wsparcia gospodarstw, zwłaszcza w formie jednolitej płatności obszarowej do każdego hektara użytków rolnych, zachęcił rolników prowadzących gospodarstwa funkcjonujące w powiązaniu z rynkiem (z reguły są to gospodarstwa większe) do dalszego ich powiększania. Trzeba też jednak zauważyć, że jednocześnie ten sam instrument zniechęcił właścicieli mniejszych i średnich gospodarstw do sprzedaży czy nawet do oddawania posiadanych gruntów w długoterminowe dzierżawy. W gospodarstwach wielkotowarowych płatności bezpośrednie w postaci jednolitej płatności obszarowej wspierały inwestycje, przy ograniczonym dostępie tych gospodarstw do środków z II filaru. Natomiast w małych i średnich gospodarstwach rodzinnych w znacznym stopniu zaczęły one pełnić funkcję wsparcia socjalnego.

Formy subwencjonowania i zależność poziomu wsparcia od posiadania użytków rolnych sprawiły, że ziemia rolnicza stała się kluczowym zasobem do ich przetrwania i rozwoju. Największymi beneficjentami obecnego systemu wsparcia okazują się nie użytkownicy ziemi rolniczej, lecz jej właściciele. Jak bowiem wynika z badań w różnych krajach, taki sposób ukierunkowania dopłat ze środków publicznych przyczynia się do wzrostu cen gruntów rolnych, znajdując także odzwierciedlenie w wyższym czynszu dzierżawnym. Wdrożone mechanizmy subwencjonowania stały się także w Polsce przyczyną zmniejszenia obrotu gruntami na rynku prywatnym oraz wzrostu ich cen.

Ze względu na opisywany mechanizm, akceptowany wcześniej, dualny model rozwoju polskiego rolnictwa zaczął być kwestionowany i podważany, a gospodarstwa wielkotowarowe – w większości funkcjonujące w oparciu na wieloletnich umowach dzierżawy gruntów państwowych – stanęły wobec poważnego zagrożenia. Roszczeniowe postawy organizacji reprezentujących rolników indywidualnych wobec dzierżawców prowadzących wielkotowarowe gospodarstwa nasiliły się wraz z wprowadzeniem w 2015 roku dalszych zmian w systemie wsparcia rolnictwa<sup>38</sup>, w wyniku których małe i średnie gospodarstwa zyskiwały dodatkowe środki. Od 2016 r. wprowadzono m.in. „ryczałt” dla drobnych gospodarstw, który objął 701,6 tys. rolników, wsparcie dla małych i średnich gospodarstw (3–30 ha), które objęło 902,8 tys. rolników, oraz wsparcie dla młodych rolników (do 50 ha), które objęło 114,7 tys. rolników. Zwiększało się zainteresowanie powiększaniem gospodarstw, wzrosły jeszcze bardziej ceny gruntów w obrocie prywatnym, a jednocześnie spadała liczba rolników gotowych ograniczyć areał gospodarstwa lub zrezygnować z jego prowadzenia.

System wsparcia rolnictwa, a zwłaszcza sposób alokacji płatności bezpośrednich, ewoluujący od jednolitej płatności do każdego hektara użytków rolnych w stronę

---

<sup>38</sup> Ustawa z 15 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (Dz.U. 2015 poz. 308 z późn. zmianami).

ograniczenia środków dla wielkotowarowych gospodarstw, w tym poprzez tzw. capping oraz zwiększenie wsparcia skierowanego do małych i średnich gospodarstw, w coraz większym stopniu zaczęła zakłócać funkcjonowanie normalnego obrotu gruntami na rynku prywatnym. M.in. z tej właśnie przyczyny dzierżawione grunty rolne skarbu państwa, wchodzące w skład gospodarstw wielkotowarowych, znalazły się w centrum zainteresowania rolników chcących powiększać swoje gospodarstwa. Warto zauważyć, że wzrost popytu na grunty państwowe może pochodzić także od tych rolników indywidualnych, którzy zrezygnowali z użytkowania gruntów i wydzierżawili je na podstawie nieformalnych umów dzierżawy, ale nadal figurują jako prowadzący aktywne gospodarstwa rodzinne.

Podaż gruntów państwowych wyłączonych z wielkotowarowych dzierżaw na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. wyczerpała się. W dzierżawie pozostały nadal grunty dzierżawców, którzy nie wyłączyli 30% gruntów, i tych, którzy zgodzili się na wyłączenia. W warunkach rosnących oczekiwań rolników na powiększenie gospodarstw próby znalezienia kompromisowego rozwiązania wobec dzierżawców, którzy nie wyłączyli 30% UR, wyglądają jak gra pozorów o rezultacie końcowym przesądzonym z góry. Natomiast w stosunku do dzierżawców, którzy wyłączyli 30% UR, działacze organizacji rolniczych coraz częściej kwestionowali ich prawo do przedłużania umów, żądając kolejnych wyłączeń, a nawet wygaszenia umów. Ostatecznie rezultat może więc okazać się identyczny.

Skutki likwidacji wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców widoczne są także w zmianach struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Jednym z podstawowych mierników służących analizie ewolucji struktur rolnictwa jest kategoria „grup progowych”<sup>39</sup>. Koncepcja grup progowych wraz z ich dopełnieniem w postaci „grup podprogowych” oparta jest na rozumieniu zasady, że kierunki i tempo zmian strukturalnych ostatecznie są wyznaczane przez decyzje samych rolników, którzy decydują się na kontynuowanie, względnie zaniechanie, działalności produkcyjnej. Obserwowane zmiany w czasie co do liczebności gospodarstw należących do poszczególnych grup obszarowych są właśnie rezultatem tych decyzji. Analogiczny sposób analizy znajduje zastosowanie zarówno do grup obszarowych, jak i do grup wielkości ekonomicznej.

Prawidłowością obserwowaną praktycznie w każdym państwie członkowskim UE jest ubytek ogólnej liczby gospodarstw. Zjawisko to widoczne jest jednak w niektórych tylko przedziałach wielkości obszarowej. Ubytek odnotowujemy zazwyczaj w tych grupach, które cechują się relatywnie mniejszym arealem, choć ten poziom progowy znacznie się różni pomiędzy krajami w zależności od ich specyfiki wynikającej z warunków klimatycznych i przyrodniczych. W każdym państwie można jednak odnotować występowanie grup progowych, stanowiących swoisty „punkt zwrotny”, gdzie liczebność gospodarstw danej grupy (i zazwyczaj też wyższych grup)

---

<sup>39</sup> A. Sadowski, W. Czubak, W. Poczta, J. Rowiński, *Struktury obszarowe i ekonomiczne polskiego rolnictwa oraz innych państw unijnych* [w:] W. Poczta, J. Rowiński, *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2019, s. 70.

wzrasta. Opisywane podejście można zilustrować na całej zbiorowości gospodarstw rolnych UE m.in. na bazie danych Eurostatu.

Tabela 4. Progi wielkości obszarowej – Polska i UE (2002-2020)

Grupy obszarowe	Polska	Polska	UE	UE
	próg w.o.	próg w.o.	próg w.o.	próg w.o.
	2002–2010	2010–2020	2005–2010	2010–2020
do 2 ha	–	–	84,1%	69,8%
2–5 ha	74,3%	92,8%	81,1%	78,3%
5–10 ha	78,5%	84,4%	84,6%	86,0%
10–20 ha	82,0%	88,2%	89,1%	89,1%
20–30 ha	93,3%	102,3%	93,5%	94,0%
30–50 ha	111,5%	125,6%	96,5%	94,6%
50–100 ha	135,9%	156,9%	99,7%	97,6%
100 ha i więcej	130,0%	145,6%	114,9%	107,8%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i Eurostatu.

Powyższe zestawienie ilustruje w szczególności konstrukcję wskaźnika wielkości obszarowej (w.o.). W UE, patrząc sumarycznie na wszystkie kraje, grupę progową w całym tym okresie stanowiły gospodarstwa z grupy 100 ha i więcej. Wskazuje to, że we wszystkich pozostałych przedziałach wielkościowych w UE gospodarstw ubywało (wszystkie miały charakter „podprogowy”). W Polsce na tym tle obserwujemy więc zastanawiające „przesunięcie” w przeciwnym kierunku – parametr grupy progowej z przedziału 30–50 ha w okresie 2002–2010 i w okresie 2010–2020 przesuwa się do przedziału 20–30 ha. Daje się również zaobserwować, że w latach 2010–2020 maleje tempo zmniejszania liczebności gospodarstw w grupach obszarowych 2–5 ha, 5–10 ha i 10–20 ha, natomiast rośnie tempo zwiększania liczebności gospodarstw w grupach obszarowych 30–50 ha, 50–100 ha i 100 ha i więcej.

Można założyć z dużym prawdopodobieństwem, że za niekorzystne zmiany struktur obszarowych gospodarstw w latach 2010–2020, sygnalizowane przez obniżenie wartości progowej, odpowiada połączenie sposobu zagospodarowania gruntów wyłączanych z wielkotowarowych dzierżaw lub pochodzących z likwidowanych gospodarstw dzierżawców oraz zmienionych zasad systemu płatności bezpośrednich, wspierającego małe i średnie gospodarstwa.

## **8. Wstrzymanie sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych a trwałość dzierżawy**

Deficyty krajowej polityki strukturalnej, o których była mowa w poprzednim rozdziale, należy poszerzyć o analizę przyczyn i skutków decyzji o wstrzymaniu ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa na okres 5 lat, a następnie przedłużeniu go na kolejne 5 lat. Przyczyniło się ono bowiem do zamrożenia istotnego segmentu rynku ziemi, jakim był rynek sprzedaży gruntów rolnych Skarbu Państwa, oraz spowodowało zauważalny wzrost jej rynkowych cen na rynku prywatnym.

Na podstawie uzasadnienia do ustawy można odnieść wrażenie, że ustawodawca odkrywa na nowo dzierżawę dla polskiego rolnictwa, a nawet zamierza preferować tę formę w obrocie, starając się, by zacząć działać wyłącznie w interesie dzierżawców, i jest gotów nawet zrezygnować z części korzyści należnych właścicielowi. Jednak to pozory. Decyzja o wstrzymaniu sprzedaży z pewnością nie leżała w interesie wielkotowarowych dzierżawców ani też państwo nie starało się chronić ich przed ewentualnymi błędnymi decyzjami związanymi z zakupem ziemi, jak wówczas argumentowano. Oczywiście jest, że państwo nie wprowadziło ustawy o zakazie sprzedaży żadnego nowego przywileju, a całą argumentację potraktowano w sposób instrumentalny. Spowodowany zakazem sprzedaży wzrost popytu na dzierżawę gruntów sprzyjał przede wszystkim szybkiemu rozdysponowaniu pomiędzy okolicznych rolników gruntów państwowych odbieranych dzierżawcom wielkotowarowych gospodarstw rolnych. Przedłużenie terminu obowiązywania zakazu do roku 2026 wskazuje, że te szkodliwe działania będą kontynuowane. Niejeden spośród dzierżawców prowadzących wielkotowarowe gospodarstwo przekonał się już o tym na własnej skórze.

Dzierżawę gruntów państwowych w tej sytuacji sprowadzono do roli narzędzia, które pozwala wywierać na dzierżawców presję i prowadzić stopniową parcelację ich gospodarstw, realizowaną właściwie według uznaniowych kryteriów. Dotyczy to, niestety, także tych dzierżawców, którzy w 2011 r., chcąc ratować prowadzone gospodarstwa i działając pod presją nieuchronnej ich likwidacji, wyrażali zgody na wyłączenia 30% użytków rolnych do sprzedaży rolnikom indywidualnym. Zapewne niektórzy byli jeszcze wtedy skłonni wierzyć w zapewnienia, że „państwo jest przewidywalnym partnerem”. Faktyczny status dzierżaw gruntów państwowych i sposób traktowania dzierżawców gruntów Zasobu ilustrują stwierdzenia zawierane w kolejnych sprawozdaniach z działalności KOWR, wskazujące, że „dzierżawa, jako sposób użytkowania czasowego, z założenia posiada cechę rotacji”.

## **9. Czy państwo jest skłonne do kompromisu?**

Wskutek odmowy przedłużenia umów i wobec braku należytej ochrony praw dzierżawców prowadzone przez nich, sprawne ekonomicznie, gospodarstwa sukcesywnie podlegają fizycznej likwidacji. Następuje wyprzedaż majątku i zwolnienia

pracowników, co jest tak skrajnie nieracjonalne, że zaczyna kojarzyć się z gospodarczym sabotażem, zwłaszcza gdy likwidacja obejmuje produkcję zwierzęcą, której odtwarzanie jest szczególnie kosztowne i długotrwałe. Dotychczasowa polityka realizowana wobec dzierżawców prowadzących wielkotowarowe gospodarstwa w oparciu na gruntach Zasobu już spowodowała niepowetowane szkody. Wygaszeniem produkcji objęto ponad 400 gospodarstw o łącznej powierzchni około 178 tys. ha. W skrajnie trudnej życiowo sytuacji postawiono kilka tysięcy pracowników (i członków ich rodzin) likwidowanych gospodarstw, położonych w regionach kraju, gdzie o pracę nigdy nie było łatwo.

Wydawało się, że sytuacja ta wywoła u rządzących refleksję i skłoni ich do podjęcia próby poszukiwania kompromisowego rozwiązania dla dzierżawców, którzy nie wyłączyli 30% UR. Jednak dopiero w ustawie<sup>40</sup> z 2019 roku pojawił się przepis, na mocy którego Dyrektor Generalny KOWR, za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, może wyodrębnić z Zasobu nieruchomości, które wraz z innymi składnikami mienia tworzą nierozzerwalną, zorganizowaną całość gospodarczą o powierzchni przekraczającej 50 ha, której podział byłby nieuzasadniony ekonomicznie, zwane dalej „ośrodkami produkcji rolniczej” (OPR). Z pozoru mogłoby się wydawać, że OPR to gospodarstwa, w których prowadzona jest działalność rolnicza. Nic bardziej mylnego – chodzi o wyodrębnienie zabudowanej nieruchomości, która będzie przedmiotem przetargu na dzierżawę, w którym może uczestniczyć dotychczasowy dzierżawca. Do końca 2022 r. udało się wyodrębnić trzy takie nieruchomości, wszystkie w 2020 roku, które po wygaszeniu produkcji zostały wystawione do przetargu licytacyjnego na dzierżawę. Umowa na jeden z nich została już rozwiązana. Kuriozalność tego rozwiązania polega na tym, że do wyodrębnienia nieruchomości zabudowanej z Zasobu nie potrzeba było żadnego nowego przepisu. W trakcie przekształceń własnościowych w latach 90. ubiegłego wieku na podstawie dotychczasowych przepisów wyodrębniono tysiące takich nieruchomości, tworzących „zorganizowaną całość gospodarczą”. Sztuka polegała na tym, jak płynnie przenieść prawa majątkowe bez likwidowania działalności produkcyjnej. Żądanie od dotychczasowego dzierżawcy wygaszenia produkcji i zwolnienia pracowników, a następnie zobowiązanie nowego dzierżawcy (może nim zostać dotychczasowy dzierżawca) do przywrócenia produkcji i zatrudnienia pracowników ociera się o coś więcej niż niegospodarność. Do tej pory Dyrektor Generalny KOWR nawet nie wydał zarządzenia w sprawie zasad i procedur tworzenia oraz zagospodarowania OPR, a ustawodawca dopiero w 2023 r. postanowił upoważnić ministra rolnictwa do wydania rozporządzenia w sprawie kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty w przetargach na ośrodki. To dowodzi, że mamy do czynienia z działaniami pozorowanymi, typową grą na czas, aż problem sam się rozwiąże.

Jednym z możliwych rozwiązań dla dzierżawców, którzy nie wyłączyli 30% UR, jest powtórzenie procedury polegającej na wyłączeniu gruntów, by – po podpisaniu

---

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019 poz. 1080).



niu aneksów do umów – zyskać możliwość przedłużenia (zawarcia) nowej umowy w trybie bezprzetargowym na pozostałą część nieruchomości. Do zrealizowania tej ścieżki konieczna byłaby jednak szybka zmiana przepisów, ponieważ brak wyrażenia zgody na wyłączenie 30% UR w 2011 r. odebrał dzierżawcom taką możliwość.

Możliwe jest także wdrożenie rozwiązania alternatywnego. Polegałoby ono na umożliwieniu dzierżawcom, którzy nie wyrazili zgody na wyłączenia 30% UR i którzy nadal prowadzą gospodarstwa, uczestniczenia w przetargu ofertowym na część dzierżawionej przez nich nieruchomości, pozostałą po wyłączeniu uzasadnionej ekonomicznie powierzchni gruntów. Podstawowym warunkiem realizacji tej ścieżki procedowania byłoby zapewnienie ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej przez dzierżawcę (nowego lub dotychczasowego). Do zastosowania tego sposobu procedowania dla powierzchni powyżej 300 ha nie ma potrzeby tworzenia ośrodków produkcji rolniczej. Grunty wydzierżawiać można (i należy) bez konieczności wygaszania produkcji. Wystarczy w tym celu wykorzystać odpowiednio zasady wydzierżawiania nieruchomości rolnych wchodzących w skład zorganizowanych, funkcjonujących jednostek gospodarczych, jakie znajdowały zastosowanie przez AWRSP w pierwszych latach przekształceń własnościowych. Wystarczy włączyć wyobraźnię i dobrych prawników. Byłaby to przyśpieszona, gdyż niewymagająca zmiany ustawy, ścieżka procedowania „ratunkowego”. Wskazując powyższą alternatywę, mamy świadomość, że może ona okazać się trudniejsza do realizacji. Ocena ta wynika z rozmów przeprowadzonych z osobami, które w praktyce zetknęły się z nastawieniem pracowników KOWR, realizujących wypracowane w ostatnich latach procedury i schematy postępowania. Rozbieżne opinie dotyczą zwłaszcza sposobu interpretowania art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy i wpływu tego przepisu na sposób postępowania KOWR. Tym niemniej tego rodzaju próbę warto podjąć, starając się przy okazji udroźnić możliwość wykorzystania OPR – dotychczas praktycznie nieeksploatowaną. W obu tych rozwiązaniach konieczne jest przygotowanie szczegółowego scenariusza bezpiecznego (bezkonfliktowego) dla właściciela przekazania majątku i pracowników przez dotychczasowego dzierżawcę kolejnemu dzierżawcy, jeśli w wyniku przetargu okaże się, że ma nim zostać inna osoba niż dotychczasowy dzierżawca. Formułując powyższą propozycję, przyjmujemy, że właścicielowi (a więc też instytucji działającej w jego imieniu) powinno zależeć na otrzymaniu oferty atrakcyjnej cenowo, wyborze dzierżawcy, który będzie wiarygodny, a przede wszystkim na kontynuowaniu działalności gospodarczej oraz utrzymaniu możliwie wysokiego zatrudnienia w funkcjonującym gospodarstwie. Założenia te kontrastują wprawdzie z polityką realizowaną dotychczas przez KOWR wobec dzierżawców. Nadal istnieje szansa, by właśnie teraz to zmienić. Niezbędna będzie jednak do tego zwiększona aktywność samych dzierżawców i reprezentujących ich organizacji.

Potrzebne jest w szczególności konstruktywne włączenie się w prowadzone w resorcie rolnictwa prace nad rozporządzeniem dotyczącym zasad wyboru ofert przy przetargach na OPR. Ze względu na ustawową delegację, bez sensownego jej wypełnienia, czyli bez przyjęcia rozsądnego co do treści rozporządzenia, aktualnie



nie można organizować przetargów ofertowych na OPR. Należy przy tym pamiętać, że przyjęte rozwiązania powinny uwzględniać zasady opisywane przy wyżej proponowanej szybkiej ścieżce procedowania.

W nieco dłuższej perspektywie, aby zmniejszyć ryzyko destabilizacji funkcjonowania wielkotowarowych dzierżawców, konieczne będzie wprowadzenie zmian w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dotyczy to m.in. skreślenia art. 38 ust. 1a, zmiany art. 24 ust. 1 pkt 1 (poprzez usunięcie wyrażenia „w pierwszej kolejności”), przywrócenia w art. 28a ust. 1 pkt 1 i 2 zapisu „500 ha” zamiast obecnych „300 ha” oraz wykreślenia lub zmiany przepisów dotyczących ośrodków produkcji rolniczej. Warto też rozważyć przygotowanie obywatelskiego projektu ustawy „o wstrzymaniu likwidacji wielkotowarowych gospodarstw dzierżawiących grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”.

Nie powinno natomiast budzić kontrowersji przyjęcie i wdrożenie w praktyce zasady, że ci dzierżawcy, którzy w odpowiedzi na wystąpienie KOWR w 2011 r. wyrazili zgody i wyłączyli 30% gruntów, powinni mieć prawo przedłużania swoich umów bez dodatkowych wyłączeń. Inny sposób interpretacji przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. jest pozbawiony logiki. Nawet gdyby przyjąć, że ustawa dzierżawcom takiego prawa nie zapewniła, to tego wymaga zwykła uczciwość i szacunek wobec dzierżawców. Do wdrożenia tej zasady wystarczy polityczna decyzja, bez konieczności zmiany przepisów, ale podjęta w taki sposób, aby jej stosowanie w żadnym stopniu nie pozwalało na uznaniowość w traktowaniu dzierżawców.

W wyniku kontynuacji przekształceń, w tym „pełzającej parcelacji” dzierżaw, sytuacja wielkotowarowych gospodarstw wyglądała, w porównaniu do stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., następująco<sup>41</sup>:

Według stanu na dzień 31 grudnia 2022 r. zawartych zostało 3 360 (wzrost o 30%) umów na sprzedaż nieruchomości Zasobu o powierzchni 100 i więcej ha na łączną powierzchnię 952 tys. ha (wzrost o 19%). Przeciętna powierzchnia sprzedana na umowę spadła z 304 ha do 283 ha (o 7%). Według stanu na ten sam dzień zawarte były 1 544 (spadek o 40%) umowy dzierżawy o powierzchni 100 i więcej ha na łączną powierzchnię 538 tys. ha (spadek o 45%). Natomiast przeciętna powierzchnia dzierżawiona na umowę spadła z 383 ha do 348 ha (o 9%). Po wstrzymaniu sprzedaży gruntów zasób gruntów dzierżawionych przez duże gospodarstwa może już tylko przemieszczać się do gospodarstw indywidualnych. Czas dla wielkotowarowych dzierżawców się kończy.

## 10. Wnioski i rekomendacje

1. W krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej (w Europie Zachodniej i w USA) dzierżawa gruntów rolnych stała się powszechną formą obrotu gruntami rolnymi, gdyż nie wymaga tak wysokich nakładów finansowych jak ich zakup.

---

<sup>41</sup> Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2022 r.

To właśnie dzierżawa odegrała i nadal odgrywa w tych krajach zasadniczą rolę w powiększaniu gospodarstw, sprzyjając poprawie ich konkurencyjności i umożliwiając nadanie dynamiki procesom przemian strukturalnych w rolnictwie. Dlatego też w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej (plan Mansholta) uznano ją za preferowaną metodę powiększania gospodarstw rolnych.

2. Relacje między wydzierżawiającym i dzierżawcą ewoluują wraz ze zmianami społeczno-gospodarczego otoczenia i zmianami w systemie prawa. W różnych krajach ukształtowały się więc różne modele dzierżawy. Dzierżawa stawała się skutecznym instrumentem polityki strukturalnej w rolnictwie dopiero wówczas, gdy udało się zapewnić akceptowane przez obydwie strony umowy wyważenie praw i obowiązków oraz rozłożenie ponoszonego ryzyka. Kluczowe z tego punktu widzenia znaczenie ma także trwałość dzierżawy. Państwo jako regulator odgrywa szczególną rolę w kształtowaniu właściwego modelu dzierżawy. W odniesieniu do umów dzierżawy gruntów, których państwo jest stroną, konieczne jest zachowanie szczególnej troski o trwałość i nienaruszalność dzierżaw, gdyż powinny one stanowić wzorzec, także dla dzierżaw w obrocie prywatnym.
3. Na początku transformacji ustrojowej istniały racjonalne przesłanki, by uważać, że także w Polsce dzierżawa umożliwi przyspieszenie przebudowy struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Dzierżawa gruntów rolnych sprawdziła się zwłaszcza podczas realizacji przekształceń własnościowych państwowego rolnictwa, ułatwiając przeprowadzenie udanej restrukturyzacji PGR-ów w celu prywatyzacji (zarządzania lub własności). To właśnie dzięki dzierżawie spółki tworzone przez byłych pracowników PGR-ów, kadra kierownicza, rolnicy indywidualni, jak również inne osoby i podmioty przychodzące z zewnątrz, byli w stanie pokonać zarówno psychologiczną, jak i kapitałową barierę przejścia w użytkowanie nieruchomości rolnej, co umożliwiło im rozpoczęcie lub powiększenie skali działalności prowadzonej na własny rachunek i ryzyko. Z kolei państwo zyskiwało możliwość zweryfikowania, czy dany dzierżawca jest dobrym gospodarzem, co stwarzało perspektywę sukcesywnego, bezpiecznego przechodzenia od dzierżawy do własności.
4. Przyjęty na początku ustrojowej transformacji sposób postępowania zakwestionowała ustawa z dnia 16 września 2011 r. Propozycja przymusowego w swojej istocie wyłączenia 30% użytków rolnych z wielkotowarowych gospodarstw, opartych na dzierżawie Zasobu, oznaczała otwarcie drogi do likwidacji efektywnych i konkurencyjnych gospodarstw niezależnie od tego, czy wyraziły zgodę na wyłączenie gruntów, czy zgody tej odmówiły. Do dzisiaj ten scenariusz jest konsekwentnie realizowany albo poprzez fizyczną likwidację gospodarstw, albo poprzez kolejne wyłączenia gruntów, w obu przypadkach z powodów innych niż ekonomiczne. Szczególnie krytycznie ocenić należy likwidację poprzez tzw. wygaszanie gospodarstw, polegające na zaprzestaniu produkcji, wyprzedazy inwentarza żywego i majątku ruchomego, połączone ze zwolnieniami wszystkich pracowników. Ta polityka realizowana wobec wielkotowarowych gospodarstw

jest szkodliwa z punktu widzenia konkurencyjności całego rolnictwa, przy czym nie chodzi tylko o skutki ekonomiczne, ale także – co być może jest nawet ważniejsze – o skutki o charakterze psychologicznym, wynikające z zakwestionowania zasadności rozwoju rolnictwa opartego na współistnieniu i współpracy gospodarstw rodzinnych i wielkotowarowych.

5. Negując trwałość dzierżawy, państwo równocześnie podważa racjonalność stworzonej przez siebie konfiguracji majątku, jaką – wraz z rozłogiem wydierżawianych gruntów – stanowią obiekty gospodarcze przynależne do danej nieruchomości. To przecież państwo – jako właściciel mienia przed zaoferowaniem gruntów do dzierżawy wskazywał określoną konfigurację przestrzenną, uznając ją za optymalną do prowadzenia efektywnej działalności gospodarczej. Dziś ten sam właściciel, ignorując szkody, jakie czyni dzierżawcy nowa wizja struktury przestrzennej, uznaje, że będzie ona budowana od nowa. Takie postępowanie rujnuje zaufanie nie tylko w stosunku do dzierżawy gruntów państwowych, lecz także do instytucji dzierżawy jako konstrukcji prawnej w obrocie gospodarczym. Przy okazji poważnego uszczerbku doznaje także autorytet państwa.
6. Z destrukcyjnych działań podejmowanych wobec wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców można się jeszcze wycofać. Potrzebne jest przede wszystkim zrozumienie, że w 2011 roku popełniono błąd, a następnie podjęcie politycznej decyzji o naprawie jego skutków, na ile to możliwe. Gdy ten warunek zostanie spełniony, właściwe instytucje państwowe powinny niezwłocznie podjąć zdecydowane i jednoznaczne działania w kierunku powstrzymania likwidacji gospodarstw, bez względu na ich formę prawną czy narodowość dzierżawców. Dzierżawcom należy umożliwić realizowanie zawartych – z ich strony w dobrej wierze – umów. Dzierżawcy, którzy wyłączyli 30% użytków rolnych, powinni mieć prawo do ich kontynuowania bez kolejnych wyłączeń gruntów. Natomiast w stosunku do dzierżawców, którzy nie wyłączyli wymaganej powierzchni i nadal prowadzą działalność gospodarczą, należy wybrać i wdrożyć kompromisowe rozwiązanie, które ułatwi im kontynuowanie działalności po wyłączeniu z dzierżawionej nieruchomości gospodarczo uzasadnionej powierzchni.
7. Z punktu widzenia przyszłych, niezbędnych przekształceń strukturalnych w polskim rolnictwie konieczne jest przywrócenie instytucji dzierżawy należytej jej rangi. Odbudowę trzeba zacząć od właściwego wykonywania umów, których stroną jest państwo. Konieczne jest przede wszystkim przywrócenie zaufania do dzierżawy nie poprzez deklaracje, lecz poprzez kształtowanie partnerskich relacji pomiędzy właścicielem a dzierżawcą. Ich wyrazem powinny być w szczególności jasne zasady zawierania, rozliczania i przedłużania umów dzierżawy, gwarantujące ich trwałość, zapewniające korzyści obu stronom umowy oraz umożliwiające długoterminowe planowanie rozwoju działalności na dzierżawionej nieruchomości.

# Znaczenie dużych gospodarstw w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

## Wprowadzenie

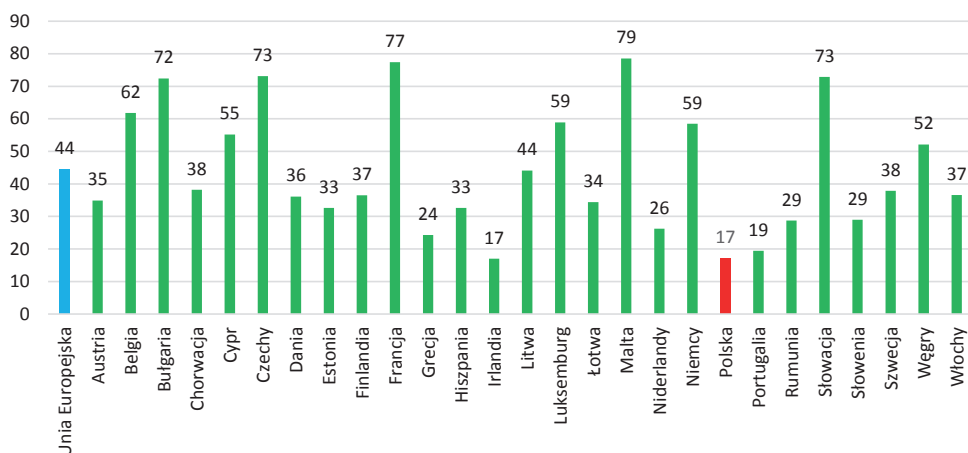
Konsekwencje ustawy z 2011 roku, nakazującej zwrot do zasobów Skarbu Państwa 30% użytków rolnych dzierżawionych głównie przez duże gospodarstwa rolne, dotyczą w pierwszym rzędzie tak zasadniczych kwestii, jak wiarygodność państwa i niezawodność realizacji zawartych dobrowolnie umów. Stanowią one bowiem fundament funkcjonowania i wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi między sobą i w relacji do instytucji publicznych. Bez tego fundamentu nie jest możliwy rozwój gospodarczy, a nawet zwykłe kontakty pomiędzy poszczególnymi uczestnikami rynku są utrudnione i obciążone znacznym ryzykiem. W warunkach konkurencji międzynarodowej, bez zapewnienia stabilności reguł, w tym pewności wykonania umów, niemożliwe jest też pozyskanie kapitału zagranicznego.

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 (rys. 1). Szczególnie duże znaczenie dzierżawa posiada w krajach sąsiednich względem Polski (w Niemczech, w Czechach, na Słowacji), ale też w największym europejskim rolnictwie, czyli rolnictwie francuskim. Według oficjalnych statystyk znaczenie dzierżawy w rolnictwie polskim należy do najniższych w UE. 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 bezpośrednio 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.

Sukcesywne pozbawianie potencjału produkcyjnego największych gospodarstw rodzi też negatywne konsekwencje ekonomiczno-finansowe dla samych gospodarstw, co w konsekwencji przekłada się na dobrobyt całego społeczeństwa.

Statystyka europejska, podobnie jak krajowa, nie zawiera informacji dotyczących wyników produkcyjnych i ekonomicznych w gospodarstwach rolnych według ich obszaru. W UE i tym samym w Polsce danych rachunkowych o sytuacji majątkowo-finansowej gospodarstw rolnych dostarcza system rachunkowości rolnej

FADN (*Farm Accountancy Data Network*). W systemie FADN gospodarstwa rolne są grupowane według wielkości ekonomicznej, opartej na wielkości standardowej produkcji (SO). Zgodnie z metodyką stosowaną w Unii Europejskiej standardowa produkcja (SO) jest to średnia z pięciu lat wartość produkcji określonej działalności rolniczej (roślinnej lub zwierzęcej), uzyskana z 1 ha lub od 1 zwierzęcia w ciągu jednego roku, w przeciętnych dla danego regionu warunkach produkcyjnych ([www.fadn.pl](http://www.fadn.pl)). Obliczana jest dla całego kraju oraz dla poszczególnych makroregionów FADN. Suma wartości standardowej produkcji dla wszystkich gospodarstw w danym państwie wykorzystywana jest w statystyce publicznej, między innymi w bazie Eurostat. Na podstawie SO możliwe jest grupowanie gospodarstw według klas wielkości ekonomicznej (co wykorzystano w niniejszym opracowaniu) oraz według typów rolniczych. Przyjęcie do analizy wielkości ekonomicznej zamiast wielkości obszarowej jest koniecznością analityczną wynikającą z braku danych. Jednak w rolnictwie europejskim wielkość ekonomiczna jest dość silnie skorelowana z wielkością obszarową. Dla całej zbiorowości krajów UE współczynnik korelacji wynosi 0,65. Jednak bez uwzględnienia rolnictwa w Holandii i Belgii wzrasta on do 0,85. Wynika to z tego, że w Holandii i w Belgii wśród gospodarstw dużych ekonomicznie znajdują się również gospodarstwa o bardzo małych zasobach ziemi (dotyczy to głównie produkcji drobiarskiej i w części tuczu trzody chlewnej oraz produkcji ogrodniczej pod osłonami).



Rysunek 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.

Zagadnienie prawidłowego i stabilnego funkcjonowania systemu dzierżaw i jej udziału w optymalizacji struktur agrarnych w rolnictwie jest o tyle istotne, że współcześnie rolnictwo europejskie i światowe stoi przed wyzwaniem podolania potrzebie wyżywienia rosnącej populacji Ziemi, przy jednoczesnej minima-

lizacji presji na klimat i środowisko<sup>42</sup>. W Unii Europejskiej polityczną deklarację w tym zakresie stanowi Europejski Zielony Ład wraz z dedykowanymi dla sektora rolnego strategiami od pola do stołu oraz bioróżnorodności. Jednoczesne spełnienie wyzwania produkcyjnego i środowiskowego możliwe jest na gruncie wdrożenia rozwiązań innowacyjnych, opartych na technologiach cyfrowych i satelitarnych. To z kolei wymaga znacznych nakładów kapitału finansowego oraz posiadania kapitału ludzkiego w postaci wysoko wykwalifikowanej kadry. Takim potencjałem dysponują głównie duże gospodarstwa, które mogą stanowić swoiste pole doświadczalne dla nowych technologii (Pocza i Walczak 2022)<sup>43</sup>, podobnie zresztą jak miało to miejsce w czasie implementacji rozwiązań technicznych (w tym trakcji mechanicznej) około 100 lat temu. Z tabeli 1 wynika, iż największe polskie gospodarstwa (mierzone wielkością standardowej produkcji) cechują się większym udziałem osób z wykształceniem kierunkowym, w tym wyższym. W gospodarstwach przynajmniej względnie dużych (w polskich warunkach powyżej 50 tys. euro SO) około 2/3 osób kierujących gospodarstwami posiada wykształcenie rolnicze, ale w gospodarstwach największych (powyżej 1 miliona euro SO) co trzecia osoba posiada wykształcenie wyższe rolnicze, a w klasie od pół do miliona euro takie wykształcenie ma co czwarta osoba. W niższych klasach wielkości ekonomicznej odsetek ten gwałtownie spada. Wyższe wykształcenie specjalistyczne stanowi jedną z podstawowych przesłanek innowacyjności gospodarowania.

Tabela 1. Udział polskich gospodarstw według klas wielkości ekonomicznej, w których osoba kierująca posiada wykształcenie rolnicze (%)

Wyszczególnienie	Ogółem	Klasy wielkości ekonomicznej w tys. euro									
		0–2	2–4	4–8	8–15	15–25	25–50	50–100	100–500	500–1000	1000 i więcej
ogółem rolnicze	40	26	33	39	47	56	62	66	67	69	68
wyższe	4	2	2	3	4	5	6	8	13	25	33
policealne	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
średnie zawodowe	12	7	8	10	14	19	24	28	28	24	18
zasadnicze zawodowe	10	5	7	10	12	15	17	16	13	8	5
kurs rolniczy	14	12	15	15	16	16	15	12	11	11	11

Źródło: Powszechny Spis Rolny 2020: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-charakterystyka-gospodarstw-rolnych-w-2020-r-,6,1.html> (dostęp: 20.01.2024)

<sup>42</sup> Sadowski A. (2017): *Wyżywieniowe i środowiskowe funkcje światowego rolnictwa – analiza ostatniego półwiecza*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.

<sup>43</sup> Pocza W., Walczak J. (red.) (2022): *Środowiskowe i klimatyczne konsekwencje intensyfikacji, skali i koncentracji produkcji rolniczej*. Wyd. Scholar.



Brak wprowadzenia rozwiązań innowacyjnych do polskiego rolnictwa lub wprowadzenie ich w niedostatecznie dużej skali może, w warunkach realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu, skutkować spadkiem produkcji rolniczej, a w konsekwencji spadkiem dochodów rolników i wzrostem cen dla konsumentów<sup>44</sup>. Poza tym, jak wykazały badania<sup>45</sup> (Sadowski 2012, Wrzaszcz 2012), 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.

Przedstawione zagadnienia należy też rozpatrywać w kategorii międzynarodowej konkurencyjności polskiego sektora rolnego. Jeśli bowiem założyc, iż w innych państwach wskazane wyżej innowacje zostaną wdrożone, a w Polsce ze względu na rozdrobnioną strukturę i brak wiodących dużych gospodarstw nie zostaną wprowadzone, to będzie to oznaczało znaczący spadek konkurencyjności krajowych produktów rolnych, które będą droższe i gorszej jakości. Nowoczesne rozwiązania cechują się bowiem dużą kapitałochłonnością, ale jednocześnie prowadzą do obniżenia jednostkowych kosztów produkcji. Nadmienić należy, że rzecz dotyczy przede wszystkim Unii Europejskiej, a szczególnie państw cechujących się podobnym do Polski klimatem, a więc i podobną strukturą asortymentową produkcji rolniczej.

Dlatego też przeprowadzono analizę porównawczą znaczenia gospodarstw o różnej wielkości ekonomicznej w poszczególnych krajach UE, zwracając szczególną uwagę na gospodarstwa największe. Badania wykonane zostały w oparciu na danych Eurostatu za rok 2020 (najnowszych dostępnych).

## **2. Znaczenie dużych gospodarstw rolnych (według klas wielkości ekonomicznej) w krajach Unii Europejskiej**

Znaczenie struktury agrarnej (obszarowej i powiązanej z nią struktury ekonomicznej) ma wymiar nie tylko mikroekonomiczny, związany z samymi gospodarstwami, ale także społeczny, odnoszący się do bezpieczeństwa żywnościowego, rozwoju lokalnego oraz ogólnego poziomu konkurencyjności krajowego sektora rolnego. Dlatego w tym kontekście dokonano analizy znaczenia poszczególnych klas wielkości ekonomicznej w krajach członkowskich UE.

Całkowita standardowa produkcja w większości krajów generowana jest głównie przez gospodarstwa należące do dwóch największych klas wielkości ekonomicznej. W szesnastu krajach przewagę w tym zakresie mają podmioty należące do klasy powyżej 500 tys. euro, a w dwunastu – 100–499 tys. euro (tab. 2). Tylko w Grecji podmioty należące do klasy 8–25 tys. euro wytwarzają największy udział krajowej stan-

---

<sup>44</sup> Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo. (2021). Polityka Insight.

<sup>45</sup> Sadowski A. (2012): *Zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych z uwzględnieniem wpływu Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*. Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Wrzaszcz W. (2012): *Poziom zrównoważenia indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce (na podstawie danych FADN)*. IERiGŻ-PIB.



standardowej produkcji. W Polsce największe gospodarstwa generują tylko 21% SO, przy relatywnie dużym udziale podmiotów z klasy 100–500 tys. euro. Mniejszy udział standardowej produkcji wytwarzanej przez gospodarstwa największe występuje tylko na Malcie oraz w Irlandii, Austrii, Słowenii i Grecji. W większości są to kraje

Tabela 2. Udział standardowej produkcji wytwarzanej przez gospodarstwa według klas wielkości ekonomicznej (standardowa produkcja dla kraju = 100) (%), 2020 rok

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)						
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–499999	powyżej 500000
Unia Europejska	0,8	2,9	5,5	5,8	8,8	34,4	41,7
Austria	0,1	1,6	6,6	10,1	19,7	47,1	14,8
Belgia	0,0	0,1	1,0	1,9	4,4	44,0	48,6
Bulgaria	1,2	4,1	8,3	7,2	7,9	26,2	45,1
Chorwacja	2,1	13,8	17,0	11,6	13,9	20,0	21,5
Cypr	1,7	5,0	5,8	4,6	6,6	25,2	51,2
Czechy	0,1	0,6	1,8	2,1	3,3	13,0	79,1
Dania	0,0	0,4	1,1	1,5	2,5	11,5	83,0
Estonia	0,4	1,6	3,6	4,4	6,8	26,6	56,6
Finlandia	0,0	1,8	6,0	7,2	11,5	45,7	27,9
Francja	0,0	0,2	1,3	2,5	6,9	54,3	34,7
Grecja	2,0	10,5	22,1	21,3	18,5	16,1	9,5
Hiszpania	0,4	2,8	6,8	7,3	11,6	32,2	38,9
Irlandia	0,1	2,1	9,5	10,1	11,4	48,6	18,2
Litwa	2,2	8,6	11,1	8,6	12,6	29,7	27,3
Luksemburg	0,0	0,3	1,1	2,2	5,5	62,4	28,4
Łotwa	1,8	5,3	8,4	8,0	10,0	29,7	36,8
Malta	2,8	8,1	13,8	10,4	10,1	34,1	20,8
Niderlandy	0,0	0,1	0,4	0,7	1,4	23,4	74,1
Niemcy	0,0	0,4	1,9	2,5	5,1	38,6	51,4
Polska	1,5	7,6	13,9	13,5	16,1	26,3	21,0
Portugalia	1,4	6,6	9,0	7,4	9,6	30,0	36,0
Rumunia	12,3	19,0	14,1	8,3	7,4	16,8	22,1
Słowacja	0,2	1,7	2,6	2,3	3,2	16,3	73,8
Słowenia	1,7	11,8	19,0	14,4	17,2	24,1	11,7
Szwecja	0,0	1,7	3,7	4,0	6,7	30,2	53,7
Węgry	1,2	4,1	7,8	7,4	9,5	25,7	44,3
Włochy	0,4	2,8	6,1	7,1	10,7	30,5	42,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

z przewagą obszarów górskich, niesprzyjających funkcjonowaniu dużych gospodarstw. Poza tym rolnictwo polskie wytwarza odmienne produkty rolne, konkurując z takimi krajami, jak Czechy, Niemcy czy Francja, gdzie udział SO wytwarzanego przez podmioty z najwyższej klasy wynosi odpowiednio 79%, 51% oraz 34%.

Pomimo tego, że w większości krajów członkowskich standardowa produkcja wytwarzana jest głównie przez podmioty największe, to liczbowo zazwyczaj przeważają gospodarstwa małe – do 1,9 tys. euro SO (tab. 3 i 4). Jedynie w kilku krajach stanowią one od kilku do niecałego jednego procenta wszystkich gospodarstw. Relatywnie dużo jest też podmiotów należących do kolejnej klasy – 2–7,9 tys. euro. Łącznie do obu klas w większości państw członkowskich należy ponad 50% wszystkich gospodarstw rolnych. Pod tym względem (łącznego udziału dwóch najmniejszych klas) Polska zajmuje piąte miejsce za Portugalią, Węgrami, Bułgarią i Słowenią. Jest to jeden z ważniejszych powodów relatywnie niskiej przeciętnej produktywności krajowych gospodarstw rolnych, ich niskiej siły ekonomicznej, a co za tym idzie – także ich zdolności do implementacji innowacji i konkurencyjności międzynarodowej. Poza tym Polska należy do krajów o najniższym udziale gospodarstw największych. Jest ich tylko 0,3%, a mniejszy udział posiadają tylko Chorwacja, Grecja, Rumunia i Słowenia.

Tabela 3. Liczba gospodarstw według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (w tys.) (w tys., 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)							razem
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–499999	powyżej 500000	
Unia Europejska	3 346,0	2 526,6	1 389,5	591,7	445,0	573,9	118,9	8 991,7
Austria	4,0	23,1	28,7	18,4	18,3	17,5	0,7	110,8
Belgia	0,3	1,9	5,1	4,5	5,1	14,8	4,3	36,0
Bulgaria	48,8	40,2	24,0	8,4	4,7	4,8	1,6	132,5
Chorwacja	38,6	66,1	25,6	6,7	4,1	2,3	0,2	143,5
Cypr	15,7	10,9	3,7	1,1	0,8	1,1	0,3	33,7
Czechy	3,7	7,3	6,6	3,3	2,6	3,4	1,9	28,9
Dania	2,4	8,3	7,7	4,4	3,5	5,1	5,2	36,5
Estonia	2,8	3,3	2,1	1,0	0,8	1,1	0,3	11,3
Finlandia	0,3	12,2	13,3	6,6	5,3	7,2	1,0	45,6
Francja	21,6	33,5	53,8	44,7	60,3	154,2	24,2	392,4
Grecja	143,0	187,0	118,8	47,1	21,2	7,4	0,6	525,0
Hiszpania	157,0	287,0	212,3	92,8	74,0	72,8	13,7	909,5
Irlandia	9,3	29,5	43,3	19,7	11,1	16,0	1,3	130,2
Litwa	51,7	47,4	19,3	5,5	4,1	3,6	0,5	132,0
Luksemburg	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,8	0,1	1,9
Łotwa	35,6	17,6	8,0	3,1	1,9	1,9	0,4	68,5
Malta	3,9	1,7	0,9	0,3	0,1	0,1	0,0	6,9
Niderlandy	0,2	2,8	6,4	4,5	4,7	20,2	13,7	52,5
Niemcy	1,4	40,0	59,6	32,7	32,9	75,8	20,2	262,4
<b>Polska</b>	<b>338,4</b>	<b>484,8</b>	<b>262,1</b>	<b>102,8</b>	<b>62,6</b>	<b>37,8</b>	<b>4,4</b>	<b>1 292,9</b>
Portugalia	93,3	112,2	45,5	14,8	9,5	10,2	1,7	287,1
Rumunia	2 064,2	611,7	128,8	29,3	12,9	10,1	1,9	2 858,8
Słowacja	3,6	7,8	3,7	1,3	0,9	1,4	0,9	19,6
Słowenia	15,8	31,4	16,1	4,7	2,9	1,6	0,1	72,5
Szwecja	1,0	19,9	14,9	6,3	5,3	7,5	2,5	57,3
Węgry	86,3	68,7	38,9	14,9	9,6	9,1	2,0	229,3
Włochy	203,2	370,2	240,3	112,9	85,7	86,5	15,5	1 114,3

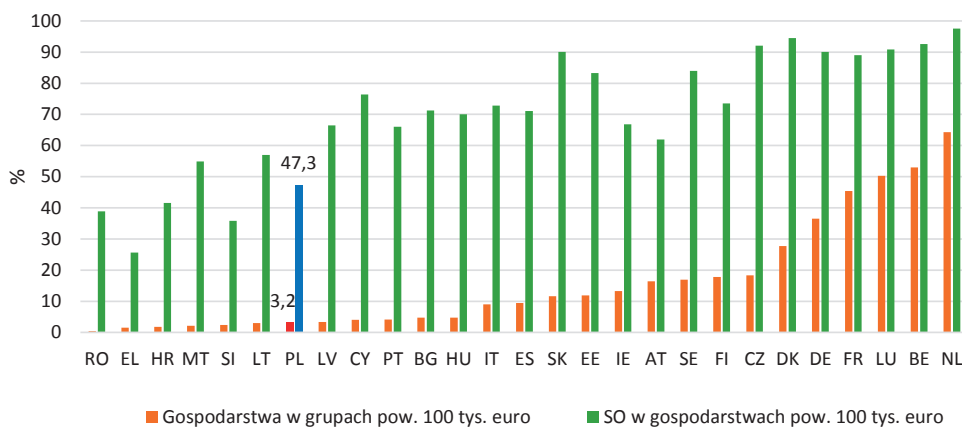
Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

Tabela 4. Udział gospodarstw według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (%; 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)						
	do 1999	2000– 7999	8000– 24999	25000– 49999	50000– 99999	100000– 499999	powyżej 500000
Unia Europejska	37,2	28,1	15,5	6,6	4,9	6,4	1,3
Austria	3,6	20,9	26,0	16,6	16,5	15,8	0,6
Belgia	0,7	5,4	14,3	12,4	14,2	41,1	11,9
Bułgaria	36,8	30,4	18,1	6,4	3,5	3,6	1,2
Chorwacja	26,9	46,1	17,8	4,6	2,8	1,6	0,2
Cypr	46,7	32,4	11,0	3,4	2,4	3,2	0,9
Czechy	12,9	25,4	22,9	11,5	9,0	11,6	6,7
Dania	6,7	22,8	21,0	11,9	9,5	13,9	14,2
Estonia	24,9	28,7	18,4	9,2	6,9	9,3	2,6
Finlandia	0,5	26,8	29,0	14,4	11,5	15,7	2,1
Francja	5,5	8,5	13,7	11,4	15,4	39,3	6,2
Grecja	27,2	35,6	22,6	9,0	4,0	1,4	0,1
Hiszpania	17,3	31,6	23,3	10,2	8,1	8,0	1,5
Irlandia	7,1	22,6	33,3	15,1	8,5	12,3	1,0
Litwa	39,1	35,9	14,7	4,2	3,1	2,7	0,3
Luksemburg	2,1	11,8	12,8	10,2	12,8	43,9	6,4
Łotwa	51,9	25,7	11,6	4,5	2,8	2,8	0,6
Malta	56,1	23,8	12,2	3,7	1,9	2,0	0,3
Niderlandy	0,4	5,3	12,3	8,6	8,9	38,4	26,1
Niemcy	0,5	15,2	22,7	12,4	12,5	28,9	7,7
<b>Polska</b>	<b>26,2</b>	<b>37,5</b>	<b>20,3</b>	<b>8,0</b>	<b>4,8</b>	<b>2,9</b>	<b>0,3</b>
Portugalia	32,5	39,1	15,8	5,1	3,3	3,6	0,6
Rumunia	72,2	21,4	4,5	1,0	0,5	0,4	0,1
Słowacja	18,5	39,6	19,0	6,6	4,6	7,2	4,5
Słowenia	21,7	43,3	22,1	6,5	3,9	2,2	0,1
Szwecja	1,7	34,7	26,0	11,0	9,2	13,1	4,3
Węgry	37,6	29,9	17,0	6,5	4,2	4,0	0,9
Włochy	18,2	33,2	21,6	10,1	7,7	7,8	1,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

Gdyby wziąć pod uwagę produkcję wytwarzaną przez dwie największe klasy ekonomiczne (100–500 tys. euro i powyżej 500 tys. euro), analiza struktury gospodarstw i wytwarzanej przez te gospodarstwa Standardowej Produkcji (SO) według grup wielkości ekonomicznej wskazuje, że stopień dekoncentracji struktur produkcyjnych w rolnictwie w Polsce względem rolnictwa innych krajów Unii Europejskiej jest bardzo wysoki (rys. 2). W 2020 r. w rolnictwie polskim udział gospodarstw dużych i bardzo dużych (wytwarzających powyżej 100 tys. euro SO) wynosił 3,2% i gospodarstwa te odpowiadały za wytworzenie nieco ponad 47% standardowej produkcji. Dla porównania największy udział gospodarstw wytwarzających powyżej 100 tys. euro SO występuje w rolnictwie krajów Beneluksu (ponad 50%), ale również w rolnictwie niemieckim i francuskim (odpowiednio 37% i 45%), a w gospodarstwach tych powstaje około 90% wartości standardowej produkcji. To właśnie gospodarstwa duże i bardzo duże, wykorzystujące efekt skali produkcji i stosujące wysoko zaawansowane metody wytwarzania, mają największe szanse na sprostanie konkurencji na Jednolitym Rynku Europejskim.



Rysunek 2. Gospodarstwa i Standardowa Produkcja w grupach ekonomicznych gospodarstw powyżej 100 tys. euro w 2020 r. (%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat 2023.

Do oceny znaczenia dużych gospodarstw rolnych w poszczególnych krajach ważnym przekrojem analitycznym jest ustalenie ich roli w wykorzystaniu podstawowych czynników produkcji (pracy i ziemi). Stanowiąc to również będzie podstawę (w dalszej części opracowania) do ustalenia produktywności cząstkowej tych czynników produkcji.

W ocenie zróżnicowania udziału siły roboczej w gospodarstwach o różnej wielkości ekonomicznej w poszczególnych krajach UE szczególną rolę odgrywają dwa zasadnicze aspekty. A mianowicie po pierwsze, rozmiary produkcji w poszczególnych klasach ekonomicznych, ale także poziom technicznego uzbrojenia pracy,

będą mieć zasadniczy wpływ na poziom wydajności pracy. Po drugie, na co już wskazywano, w gospodarstwach dużych zdecydowanie większy jest udział osób z wykształceniem kierunkowym, szczególnie wyższym. A zatem ponownie rzecz odnosi się do bezpieczeństwa żywnościowego, poziomu życia oraz możliwości rozwoju lokalnego, szczególnie obszarów peryferyjnych.

Tabela 5. Udział siły roboczej w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (%; 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)						
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–499999	powyżej 500000
Unia Europejska	14,3	20,1	17,3	10,0	9,1	17,3	11,9
Austria	1,1	9,8	18,6	16,2	21,1	28,1	5,1
Belgia	0,6	2,0	6,1	6,9	10,0	45,9	28,5
Bulgaria	18,4	22,4	18,0	8,6	6,5	12,2	14,0
Chorwacja	15,5	39,6	21,9	7,5	5,7	4,9	5,0
Cypr	22,1	22,7	13,4	7,1	6,9	16,2	11,7
Czechy	2,3	6,3	7,7	5,2	4,9	13,2	60,4
Dania	4,1	13,7	13,3	8,6	7,8	15,3	37,2
Estonia	7,2	12,6	12,7	6,9	7,3	19,1	34,2
Finlandia	0,2	9,1	14,8	11,5	15,2	34,6	14,7
Francja	2,3	3,0	7,0	6,8	11,9	47,7	21,4
Grecja	10,5	24,5	30,7	18,3	10,2	4,8	1,0
Hiszpania	6,0	16,4	18,2	12,5	13,3	22,5	11,0
Irlandia	2,9	17,4	33,3	15,6	9,7	18,5	2,6
Litwa	10,0	29,9	18,3	7,4	7,1	12,0	15,2
Luksemburg	0,6	4,2	5,9	6,2	11,5	57,4	14,3
Łotwa	29,6	23,9	15,2	7,3	5,4	9,7	8,9
Malta	35,3	24,2	19,5	8,1	4,9	6,5	1,6
Niderlandy	0,3	2,0	4,8	4,0	5,1	29,5	54,3
Niemcy	0,2	4,8	9,4	7,3	10,1	35,8	32,4
<b>Polska</b>	<b>12,2</b>	<b>29,8</b>	<b>25,1</b>	<b>13,1</b>	<b>9,1</b>	<b>7,5</b>	<b>3,3</b>
Portugalia	18,6	31,6	16,8	7,5	6,5	11,3	7,7
Rumunia	50,7	29,0	10,4	3,1	1,6	2,5	2,6
Słowacja	3,4	10,7	7,8	3,8	4,0	15,9	54,4
Słowenia	3,5	36,3	33,0	11,1	7,7	6,1	2,4
Szwecja	0,5	14,4	15,0	9,4	10,1	27,0	23,7
Węgry	14,8	17,5	16,3	10,0	8,5	14,3	18,6
Włochy	6,0	14,6	16,9	13,0	13,9	24,0	11,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

Zauważyć przy tym trzeba, że struktura zaangażowania siły roboczej według klas wielkości ekonomicznej w poszczególnych krajach jest zróżnicowana (tab. 5). Kraje, w których większa jej część (powyżej 50%) zatrudniona jest w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej powyżej 500 tys. euro SO, to: Czechy, Słowacja i Niderlandy. W Polsce natomiast gros zatrudnionych związanych jest z podmiotami relatywnie małymi – 67% krajowego zasobu pracy wyrażona w AWU<sup>46</sup> funkcjonuje w gospodarstwach o wielkości ekonomicznej mniejszej niż 25 tys. euro. W gospodarstwach powyżej 500 tys. euro zatrudnionych jest tylko 3,3% AWU, co jest jednym z najmniejszych udziałów w całej UE. Mniejszy odsetek występuje tylko w Rumunii, Irlandii, Słowenii, na Malcie i w Grecji.

Znaczenie udziału ziemi w gospodarstwach o różnej wielkości ekonomicznej wynika z odmiennej produktywności gruntu oraz z możliwości implementacji rozwiązań innowacyjnych, wpływających zarówno na koszty produkcji, jak i na oddziaływanie środowiskowe. Rzecz ma więc konotacje zarówno społeczne – odnoszące się do bezpieczeństwa żywnościowego, ekonomiczne – związane z efektywnością wykorzystania ziemi uprawnej, jak i środowiskowe.

Podobnie jak w przypadku innych parametrów, także struktura wykorzystania ziemi przez gospodarstwa o różnej wielkości ekonomicznej jest mocno zróżnicowana pomiędzy państwami członkowskimi (tab. 6). Powyżej 50% UR w gospodarstwach wytwarzających powyżej 500 tys. euro SO znajduje się w Czechach, na Słowacji i w Danii, a powyżej 40% – w Niderlandach i Bułgarii. Polska z udziałem 8,6% zalicza się do państw o relatywnie niewielkim znaczeniu największych gospodarstw w użytkowaniu gruntów. Niemniej jednak aż 6 państw cechuje się niższym odsetkiem. Są to: Finlandia, Słowenia, Irlandia, Austria, Malta i Grecja. Większość z nich to, jak wspomniano wcześniej, kraje górzyste, w których warunki naturalne nie sprzyjają powstawaniu dużych gospodarstw i gdzie wytwarzane są produkty inne niż w Polsce.

---

<sup>46</sup> *Annual Work Unit (AWU)* – Roczna Jednostka Pracy wyrażająca pracujących w roku min. 2120 godzin, co odpowiada jednej osobie pełnozatrudnionej.



Tabela 6. Udział użytków rolnych w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (%; 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)						
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–499999	powyżej 500000
Unia Europejska	2,9	7,1	10,8	10,2	13,6	36,5	19,0
Austria	0,6	5,0	15,3	17,4	24,4	34,7	2,8
Belgia	0,0	0,5	3,4	5,5	10,4	58,4	21,7
Bułgaria	1,3	4,1	9,2	8,5	8,6	26,8	41,5
Chorwacja	4,1	17,0	18,9	13,1	16,0	19,5	11,3
Cypr	9,2	16,7	14,7	10,1	12,7	24,0	12,7
Czechy	0,4	1,7	3,9	4,2	6,1	21,0	62,8
Dania	0,6	2,0	4,2	5,3	8,0	26,4	53,7
Estonia	2,3	4,7	6,7	7,2	10,2	35,8	33,0
Finlandia	0,1	6,0	17,3	17,2	18,7	33,9	6,8
Francja	1,1	1,4	3,2	5,6	13,3	63,2	12,3
Grecja	4,1	17,2	28,0	22,3	17,5	10,3	0,6
Hiszpania	1,9	6,2	12,8	13,9	19,7	36,0	9,5
Irlandia	2,0	9,3	24,3	18,3	14,2	27,2	4,6
Litwa	5,5	11,2	13,5	10,2	14,0	29,5	16,0
Luksemburg	0,0	0,7	2,4	4,5	8,9	63,2	20,3
Łotwa	7,9	8,9	10,7	9,8	11,3	29,4	22,0
Malta	32,5	26,5	21,5	9,5	5,1	3,9	1,0
Niderlandy	0,0	0,5	2,9	3,6	5,4	41,3	46,3
Niemcy	0,1	1,9	5,6	5,9	8,9	40,1	37,6
<b>Polska</b>	<b>4,8</b>	<b>16,4</b>	<b>20,3</b>	<b>14,8</b>	<b>15,2</b>	<b>20,0</b>	<b>8,6</b>
Portugalia	4,3	10,5	13,1	10,8	13,7	34,2	13,4
Rumunia	13,7	16,4	11,1	8,1	8,9	22,8	19,0
Słowacja	0,6	2,5	3,7	3,4	4,7	22,8	62,4
Słowenia	4,4	23,1	27,3	14,0	12,9	13,4	4,9
Szwecja	0,2	4,9	9,5	8,6	12,4	37,9	26,5
Węgry	2,2	5,6	9,8	9,6	12,7	32,4	27,7
Włochy	2,0	8,3	14,1	13,1	16,5	33,3	12,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

### **3. Produkcja i produktywność czynników produkcji w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej**

Badanie efektywności gospodarowania największych gospodarstw rolnych rozpoczęto od wskazania wielkości standardowej produkcji w przeliczeniu na gospodarstwo (tab. 7). Rośnie ona w kolejnych klasach wielkości ekonomicznej we wszystkich państwach członkowskich, co jest oczywiste w kontekście przyjętej metodyki. Wszędzie, poza największymi gospodarstwami, różnice są jednak stosunkowo niewielkie, mieszczące się w określonych granicach – klasy wielkości ekonomicznej zostały bowiem ustalone właśnie na podstawie wielkości standardowej produkcji w przeliczeniu na gospodarstwo. Większe różnice występują natomiast wśród podmiotów o wielkości powyżej 500 tys. euro. Tylko w Luksemburgu, na Malcie, we Francji, w Irlandii, Belgii i Finlandii największe gospodarstwa wytwarzają mniej niż 1 mln euro produkcji rocznie (SO). W większości są to kraje, gdzie tego typu podmioty mają jednak dość duże znaczenie w kształtowaniu struktury agrarnej. Polskie gospodarstwa o wielkości ekonomicznej powyżej 500 tys. euro, z wartością produkcji 1294 tys. euro, zajmują siedemnastą pozycję wśród państw członkowskich. Niemniej jednak ze względu na ich relatywnie niewielkie znaczenie w strukturze produkcji i strukturze agrarnej (o czym była mowa we wcześniejszej części opracowania) przeciętna produktywność polskiego rolnictwa, liczona wielkością SO, stanowi tylko 52% średniej UE i jest wielokrotnie mniejsza niż produkcja przeciętnego gospodarstwa w takich krajach jak: Niderlandy, Dania, Belgia, Czechy czy Niemcy.

Poza tym, co jest oczywiste, wolumen produkcji wytwarzany przez duże gospodarstwa wielokrotnie przewyższa produktywność przeciętnego podmiotu w danym kraju (tab. 8). Największe różnice, sięgające kilkudziesięciu tysięcy procent, występują w Rumunii, Chorwacji i w Słowenii, a więc w krajach, gdzie znaczenie ilościowe dużych gospodarstw jest stosunkowo niewielkie. Także w Polsce produkcja w największych gospodarstwach wynosi 6230% w stosunku do gospodarstwa przeciętnego. Najmniejsze różnice występują natomiast w Luksemburgu, Belgii i Niderlandach (zwykle produkcja rolna w dużych gospodarstwach w tych krajach jest kilkukrotnie wyższa od przeciętnej), a więc tam, gdzie duże podmioty w znaczący sposób kształtują ustrój rolny.

Dane w tabeli 7 i tabeli 8 dowodzą niskiej siły ekonomicznej przeciętnego gospodarstwa rolnego w Polsce, co jest spowodowane z jednej strony dużym udziałem gospodarstw małych, a z drugiej – niewielkim 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), jak i ogólnospołeczne.

Tabela 7. Standardowa Produkcja (SO) w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (tys. euro / gospodarstwo, 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)							Razem	
	do 1999	2000– 7999	8000– 24999	25000– 49999	50000– 99999	100000– 499999	powyżej 500000	tys. euro	UE = 100
Unia Europejska	0,9	4,2	14,3	35,5	70,9	215,8	1 261,6	40,0	100
Austria	1,4	4,7	15,1	36,3	71,4	178,6	1 383,9	59,8	150
Belgia	1,0	5,2	15,6	36,6	72,3	250,1	953,0	233,8	584
Bulgaria	1,0	4,2	14,2	34,8	69,4	225,3	1 168,1	30,9	77
Chorwacja	1,1	4,2	13,4	35,2	69,3	176,5	1 882,2	14,0	35
Cypr	0,9	4,0	13,7	35,2	70,5	206,3	1 448,2	26,0	65
Czechy	1,1	4,5	14,8	35,7	71,1	213,6	2 281,0	191,8	479
Dania	1,4	4,5	14,8	35,6	71,4	229,3	1 611,5	276,4	691
Estonia	1,2	4,2	14,6	35,3	73,0	211,9	1 645,2	74,3	186
Finlandia	1,8	4,7	14,7	35,6	71,3	207,4	956,0	71,3	178
Francja	0,8	4,7	15,5	36,6	73,6	226,4	921,3	163,9	410
Grecja	1,1	4,3	14,4	35,0	67,6	169,6	1 245,8	14,7	37
Hiszpania	1,0	4,4	14,4	35,6	70,7	199,6	1 287,6	49,6	124
Irlandia	1,1	4,9	15,0	34,9	70,2	208,3	946,0	52,6	132
Litwa	1,0	4,2	13,2	35,7	70,5	192,2	1 396,9	17,4	44
Luksemburg	1,5	4,9	14,8	37,8	74,0	246,6	767,5	173,2	433
Łotwa	0,7	4,1	14,2	35,4	70,6	207,7	1 311,8	19,8	49
Malta	0,6	4,2	13,9	34,4	66,5	209,5	894,0	12,4	31
Niderlandy	1,2	5,3	15,5	36,1	72,2	288,8	1 347,3	473,8	1 184
Niemcy	1,5	5,1	14,8	36,0	72,5	237,5	1 189,3	177,6	444
Polska	1,2	4,2	14,2	35,4	69,2	186,9	1 293,5	20,8	52
Portugalia	1,0	4,1	13,9	35,2	70,4	206,0	1 498,7	24,4	61
Rumunia	0,7	3,8	13,3	34,3	69,1	201,9	1 434,8	4,2	11
Słowacja	1,2	4,3	13,9	35,5	70,5	231,4	1 669,9	101,8	254
Słowenia	1,3	4,3	13,7	35,3	69,6	170,8	1 691,9	15,9	40
Szwecja	1,4	4,7	14,2	35,6	71,4	227,6	1 227,1	98,6	246
Węgry	1,0	4,2	14,2	35,2	70,5	199,8	1 590,2	30,8	77
Włochy	1,2	4,3	14,5	35,7	70,8	199,6	1 545,0	50,8	127

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

Tabela 8. Standardowa Produkcja (SO) w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (przeciętna standardowa produkcja dla kraju w tys. euro / gospodarstwo = 100, 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)						
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–499999	powyżej 500000
Unia Europejska	2,1	10,5	35,8	88,8	177,1	539,3	3 153,2
Austria	2,3	7,9	25,3	60,6	119,4	298,5	2 313,1
Belgia	0,4	2,2	6,7	15,7	30,9	107,0	407,5
Bułgaria	3,2	13,5	46,1	112,7	224,8	729,8	3 783,1
Chorwacja	7,8	30,0	95,5	250,4	493,0	1 256,2	13 397,6
Cypr	3,6	15,4	52,6	135,2	271,1	793,8	5 571,4
Czechy	0,6	2,4	7,7	18,6	37,1	111,4	1 189,6
Dania	0,5	1,6	5,3	12,9	25,8	83,0	583,0
Estonia	1,6	5,6	19,6	47,5	98,2	285,1	2 213,4
Finlandia	2,5	6,6	20,6	49,9	99,9	290,7	1 340,0
Francja	0,5	2,9	9,4	22,3	44,9	138,1	561,9
Grecja	7,5	29,3	97,9	237,3	458,0	1 149,9	8 446,2
Hiszpania	2,1	8,9	29,0	71,7	142,6	402,3	2 594,6
Irlandia	2,1	9,3	28,5	66,4	133,5	395,9	1 797,8
Litwa	5,6	23,9	75,7	204,7	404,6	1 103,5	8 018,5
Luksemburg	0,9	2,8	8,5	21,8	42,7	142,4	443,0
Łotwa	3,4	20,7	71,8	178,5	356,4	1 049,0	6 623,7
Malta	5,0	33,9	112,4	277,9	536,8	1 690,5	7 215,2
Niderlandy	0,2	1,1	3,3	7,6	15,2	60,9	284,4
Niemcy	0,8	2,9	8,3	20,2	40,8	133,7	669,6
<b>Polska</b>	<b>5,6</b>	<b>20,3</b>	<b>68,6</b>	<b>170,3</b>	<b>333,3</b>	<b>900,1</b>	<b>6 230,3</b>
Portugalia	4,3	16,8	57,0	144,5	288,6	844,5	6 145,2
Rumunia	17,0	88,9	313,3	812,0	1 633,7	4 772,8	33 916,0
Słowacja	1,1	4,2	13,7	34,9	69,2	227,3	1 640,3
Słowenia	8,0	27,3	85,9	221,7	436,8	1 072,2	10 622,9
Szwecja	1,4	4,8	14,4	36,1	72,4	231,0	1 245,0
Węgry	3,1	13,6	45,9	114,3	228,6	648,1	5 158,2
Włochy	2,3	8,5	28,5	70,2	139,3	392,8	3 040,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

Zdecydowanie większy wolumen produkcji w dużych podmiotach jest rzeczą oczywistą. Nieoczywista jest natomiast produktywność poszczególnych czynników produkcji, w tym głównie ziemi. Można by potencjalnie oczekiwać, iż w mniejszych podmiotach posiadanie skromniejszych zasobów gruntów zrekompenrowane zo-

stanie odpowiednio większą intensywnością ich wykorzystania. Dane ze wszystkich krajów UE wskazują jednak, iż tak się nie dzieje (tab. 9 i 10). Produktywność ziemi przewyższająca wartości przeciętne dla kraju cechuje gospodarstwa o wielkości ekonomicznej co najmniej 25–49 tys. euro, a często nawet wyższej. W niektórych przypadkach (np. w Belgii, Bułgarii, Czechach, Danii, Estonii) tylko podmioty o wielkości przewyższającej 500 tys. euro SO uzyskują produktywność ziemi większą od przeciętnej. W Polsce tego typu gospodarstwa cechują się produktywnością ziemi przewyższającą niemal dwuipółkrotnie wartość przeciętną, aczkolwiek wartości powyżej średniej występują już w grupie 50–99 tys. euro.

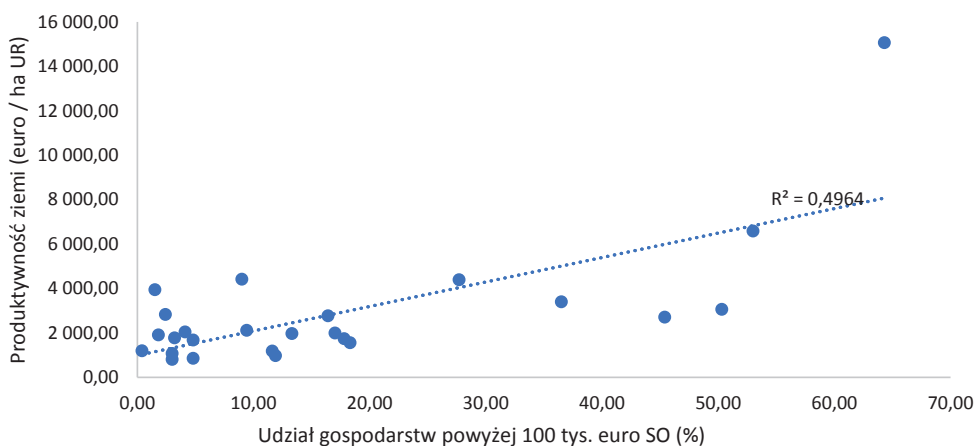
Tabela 9. Produktywność ziemi – Standardowa Produkcja (SO) w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (euro / ha UR, 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)							Razem	
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–499999	powyżej 500000	euro	UE = 100
Unia Europejska	641	969	1 186	1 337	1 498	2 193	5 097	2 323	100
Austria	381	846	1 093	1 479	2 057	3 455	13 721	2 546	110
Belgia	704	1 365	1 743	2 170	2 574	4 624	13 780	6 146	265
Bułgaria	821	899	813	759	824	874	975	897	39
Chorwacja	838	1 329	1 475	1 450	1 425	1 684	3 104	1 638	71
Cypr	1 194	1 961	2 589	2 955	3 413	6 897	26 518	6 562	282
Czechy	299	565	720	811	871	979	1 997	1 585	68
Dania	225	720	1 036	1 114	1 186	1 677	5 942	3 843	165
Estonia	148	298	467	524	570	643	1 482	864	37
Finlandia	257	421	492	594	881	1 924	5 812	1 427	61
Francja	57	420	964	1 073	1 220	2 019	6 644	2 351	101
Grecja	1 375	1 671	2 177	2 629	2 901	4 307	44 983	2 753	119
Hiszpania	356	867	1 002	997	1 115	1 689	7 738	1 892	81
Irlandia	110	343	592	836	1 220	2 725	6 031	1 523	66
Litwa	313	605	649	662	708	793	1 344	789	34
Luksemburg	1 541	1 140	1 126	1 218	1 512	2 421	3 434	2 452	106
Łotwa	154	411	540	567	611	696	1 151	689	30
Malta	795	2 795	5 890	10 061	18 016	81 459	198 676	9 197	396
Niderlandy	1 210	1 535	1 878	2 514	3 431	7 764	21 915	13 683	589
Niemcy	250	633	960	1 204	1 608	2 707	3 851	2 812	121
Polska	564	846	1 252	1 671	1 936	2 402	4 460	1 824	79
Portugalia	578	1 107	1 222	1 227	1 246	1 559	4 755	1 775	76
Rumunia	855	1 103	1 204	974	792	700	1 102	950	41
Słowacja	388	710	746	741	730	763	1 266	1 070	46
Słowenia	937	1 223	1 665	2 454	3 176	4 298	5 725	2 388	103
Szwecja	209	641	746	864	1 016	1 506	3 830	1 888	81
Węgry	753	1 045	1 145	1 113	1 079	1 144	2 303	1 440	62
Włochy	995	1 602	2 057	2 565	3 058	4 326	15 645	4 718	203

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

Konkluzje wynikające z tego stanu rzeczy są znaczące w kontekście analizowanego problemu dekoncentracji produkcji rolniczej w wyniku wprowadzenia ustawy z 2011 roku. Oczywiście ziemia oddana mniejszym gospodarstwom nadal jest w użytkowaniu rolniczym, aczkolwiek przeciętnie jej produktywność po parcelacji jest znacznie niższa, co ma wymiar nie tylko indywidualny, ale także (przede wszystkim) ogólnospołeczny, odnosząc się zarówno do kwestii bezpieczeństwa żywnościowego, jak i do międzynarodowej konkurencyjności krajowego sektora rolnego. Ten ostatni aspekt jest o tyle ważny, iż przeciętna produktywność ziemi w polskim rolnictwie stanowi niecałe 80% średniej europejskiej (tab. 9). Większa produktywność ziemi w dużych podmiotach wynika oczywiście ze wspomnianego wyżej posiadania bardziej innowacyjnego sprzętu czy ogólnie lepszego wyposażenia w kapitał rzeczowy oraz prowadzenie tych gospodarstw przez osoby posiadające wyższe kwalifikacje zawodowe.

Na rys. 3 przedstawiono zależność pomiędzy wielkością udziału gospodarstw dużych ekonomicznie (powyżej 100 tys. euro) a produktywnością ziemi. Współczynnik determinacji wynoszący około 50% wskazuje na dość silne powiązanie produktywności ziemi ze znaczeniem roli, jaką odgrywają gospodarstwa największe (najsilniejsze ekonomicznie).



Rysunek 3. Zależność pomiędzy produktywnością ziemi a udziałem gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej powyżej 100 tys. euro (%)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie <https://ec.europa.eu/>

Tabela 10. Produktywność ziemi – Standardowa Produkcja (SO) w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej względem wielkości przeciętnej (przeciętna dla kraju SO w euro / ha UR = 100, 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)						
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–499999	powyżej 500000
Unia Europejska	27,6	41,7	51,0	57,6	64,5	94,4	219,4
Austria	14,9	33,2	42,9	58,1	80,8	135,7	538,9
Belgia	11,5	22,2	28,4	35,3	41,9	75,2	224,2
Bułgaria	91,5	100,2	90,6	84,6	91,9	97,5	108,8
Chorwacja	51,1	81,1	90,0	88,5	87,0	102,8	189,5
Cypr	18,2	29,9	39,5	45,0	52,0	105,1	404,1
Czechy	18,9	35,6	45,4	51,2	55,0	61,8	126,0
Dania	5,8	18,7	27,0	29,0	30,9	43,7	154,6
Estonia	17,1	34,5	54,1	60,6	65,9	74,3	171,5
Finlandia	18,0	29,5	34,5	41,7	61,7	134,8	407,2
Francja	2,4	17,9	41,0	45,6	51,9	85,9	282,6
Grecja	49,9	60,7	79,1	95,5	105,4	156,4	1633,9
Hiszpania	18,8	45,8	53,0	52,7	59,0	89,3	409,1
Irlandia	7,2	22,5	38,9	54,9	80,1	179,0	396,1
Litwa	39,6	76,6	82,2	83,9	89,7	100,5	170,3
Luksemburg	62,9	46,5	45,9	49,7	61,7	98,7	140,1
Łotwa	22,4	59,6	78,3	82,3	88,6	101,1	167,0
Malta	8,6	30,4	64,0	109,4	195,9	885,7	2160,2
Niderlandy	8,8	11,2	13,7	18,4	25,1	56,7	160,2
Niemcy	8,9	22,5	34,1	42,8	57,2	96,3	137,0
<b>Polska</b>	<b>30,9</b>	<b>46,4</b>	<b>68,7</b>	<b>91,6</b>	<b>106,1</b>	<b>131,7</b>	<b>244,5</b>
Portugalia	32,5	62,3	68,8	69,1	70,2	87,8	267,8
Rumunia	89,9	116,1	126,7	102,5	83,4	73,7	115,9
Słowacja	36,2	66,3	69,8	69,2	68,2	71,3	118,3
Słowenia	39,2	51,2	69,7	102,8	133,0	180,0	239,8
Szwecja	11,1	34,0	39,5	45,8	53,8	79,8	202,9
Węgry	52,3	72,6	79,5	77,3	75,0	79,5	159,9
Włochy	21,1	33,9	43,6	54,4	64,8	91,7	331,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

Społeczny wymiar ma także wielkość produkcji w przeliczeniu na osobę pełnozatrudnioną (AWU). Zmienna ta (produktywność pracy) wskazuje nie tylko na zdolność zaspokajania bezpieczeństwa żywnościowego przez osoby zatrudnione



w sektorze rolnym, ale także pośrednio na poziom i jakość życia tych osób oraz ich rodzin. Uwzględniając znaczenie rolnictwa na obszarach wiejskich, wskazuje też możliwość rozwoju lokalnego, szczególnie terenów peryferyjnych.

Dane statystyczne (tab. 11 i 12) wskazują, co jest oczywiste, iż wraz ze wzrostem wielkości ekonomicznej rośnie też produktywność pracy. Największe różnice

Tabela 11. Produktywność pracy – Standardowa Produkcja (SO) w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej (euro / AWU, 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)							Razem	
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–49999	powyżej 500000	euro	UE = 100
Unia Europejska	2 550	6 665	14 563	26 575	43 843	90 616	159 719	45 559	100
Austria	4 242	9 242	19 300	34 260	51 267	92 021	159 508	54 911	121
Belgia	868	9 748	25 074	45 214	70 601	154 489	275 492	161 294	354
Bulgaria	1 426	4 134	10 454	18 773	27 675	48 497	72 603	22 545	49
Chorwacja	1 694	4 395	9 791	19 596	30 630	51 615	54 455	12 587	28
Cypr	3 281	9 541	18 822	28 025	41 275	67 308	190 231	43 361	95
Czechy	1 879	5 592	13 519	24 280	40 035	57 560	77 010	58 768	129
Dania	944	3 286	10 123	21 567	37 913	90 269	268 063	120 154	264
Estonia	2 817	6 498	14 388	31 949	47 059	70 633	84 000	50 686	111
Finlandia	4 966	11 464	23 621	36 479	44 489	77 362	111 302	58 595	129
Francja	1 147	7 924	17 791	35 795	55 478	109 220	155 657	95 912	211
Grecja	2 639	5 816	9 813	15 858	24 586	45 543	135 865	13 624	30
Hiszpania	3 320	9 419	20 352	31 879	47 561	78 008	192 794	54 643	120
Irlandia	2 220	5 335	12 556	28 506	52 194	115 788	312 967	44 193	97
Litwa	4 426	5 832	12 348	23 463	36 121	50 290	36 674	20 364	45
Luksemburg	3 083	7 221	16 893	32 669	43 308	98 643	180 584	90 743	199
Łotwa	1 219	4 550	11 171	22 313	38 264	62 290	84 631	20 391	45
Malta	1 529	6 418	13 608	24 873	39 307	101 122	255 440	19 238	42
Niderlandy	555	4 853	13 865	27 124	43 802	130 855	225 153	164 902	362
Niemcy	2 453	8 978	19 952	34 309	50 443	106 907	157 392	99 206	218
Polska	2 340	4 934	10 716	20 026	34 276	67 378	123 817	19 315	42
Portugalia	1 734	4 805	12 451	22 909	34 200	61 416	108 573	23 134	51
Rumunia	2 576	6 960	14 410	28 247	47 763	70 159	90 158	10 619	23
Słowacja	2 962	7 452	15 853	28 691	37 520	48 792	64 623	47 640	105
Słowenia	8 131	5 287	9 363	21 154	36 183	64 583	80 566	16 245	36
Szwecja	4 947	12 408	26 746	45 326	70 954	119 974	242 869	107 110	235
Węgry	2 312	6 808	13 957	21 743	32 788	52 460	69 617	29 253	64
Włochy	4 664	12 905	24 412	36 753	51 700	85 133	243 117	67 001	147

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

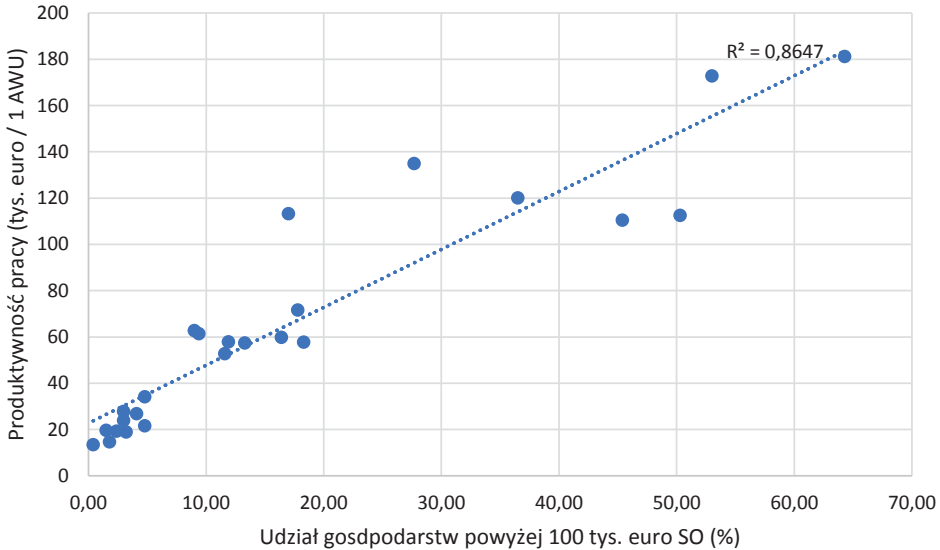
Tabela 12. Produktywność pracy – Standardowa Produkcja (SO) w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej względem wielkości przeciętnych (przeciętna produktywność pracy dla kraju w euro / = 100, 2020 rok)

Kraj	Klasa wielkości ekonomicznej (euro Standard output)						
	do 1999	2000–7999	8000–24999	25000–49999	50000–99999	100000–49999	powyżej 500000
Unia Europejska	5,6	14,6	32,0	58,3	96,2	198,9	350,6
Austria	7,7	16,8	35,1	62,4	93,4	167,6	290,5
Belgia	0,5	6,0	15,5	28,0	43,8	95,8	170,8
Bułgaria	6,3	18,3	46,4	83,3	122,8	215,1	322,0
Chorwacja	13,5	34,9	77,8	155,7	243,3	410,0	432,6
Cypr	7,6	22,0	43,4	64,6	95,2	155,2	438,7
Czechy	3,2	9,5	23,0	41,3	68,1	97,9	131,0
Dania	0,8	2,7	8,4	17,9	31,6	75,1	223,1
Estonia	5,6	12,8	28,4	63,0	92,8	139,4	165,7
Finlandia	8,5	19,6	40,3	62,3	75,9	132,0	190,0
Francja	1,2	8,3	18,5	37,3	57,8	113,9	162,3
Grecja	19,4	42,7	72,0	116,4	180,5	334,3	997,3
Hiszpania	6,1	17,2	37,2	58,3	87,0	142,8	352,8
Irlandia	5,0	12,1	28,4	64,5	118,1	262,0	708,2
Litwa	21,7	28,6	60,6	115,2	177,4	247,0	180,1
Luksemburg	3,4	8,0	18,6	36,0	47,7	108,7	199,0
Łotwa	6,0	22,3	54,8	109,4	187,7	305,5	415,0
Malta	7,9	33,4	70,7	129,3	204,3	525,6	1327,8
Niderlandy	0,3	2,9	8,4	16,4	26,6	79,4	136,5
Niemcy	2,5	9,1	20,1	34,6	50,8	107,8	158,7
<b>Polska</b>	<b>12,1</b>	<b>25,5</b>	<b>55,5</b>	<b>103,7</b>	<b>177,5</b>	<b>348,8</b>	<b>641,1</b>
Portugalia	7,5	20,8	53,8	99,0	147,8	265,5	469,3
Rumunia	24,3	65,5	135,7	266,0	449,8	660,7	849,0
Słowacja	6,2	15,6	33,3	60,2	78,8	102,4	135,7
Słowenia	50,1	32,5	57,6	130,2	222,7	397,6	495,9
Szwecja	4,6	11,6	25,0	42,3	66,2	112,0	226,7
Węgry	7,9	23,3	47,7	74,3	112,1	179,3	238,0
Włochy	7,0	19,3	36,4	54,9	77,2	127,1	362,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <https://ec.europa.eu/> (dostęp: 20.01.2024)

w stosunku do przeciętnej dla danego kraju wartości występują na Malcie, w Grecji, Rumunii, Irlandii i w Polsce, a więc w krajach, gdzie gospodarcze znaczenie dużych podmiotów jest stosunkowo niewielkie. W przypadku Polski różnica ta jest ponad sześciokrotna (tab. 7). Niemniej jednak średnia produktywność pracy polskiego

rolnictwa stanowi tylko 42% średniej dla UE (tab. 6), co po raz kolejny wskazuje na konieczność poprawy istniejącego stanu rzeczy, do czego niezbędna jest raczej koncentracja struktur agrarnych, a nie dalsza dekoncentracja.



Rysunek 4. Zależność pomiędzy produktywnością pracy a udziałem gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej powyżej 100 tys. euro (%)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie <https://ec.europa.eu/>

Przedstawiony na rysunku 4 związek pomiędzy produktywnością pracy a udziałem gospodarstw dużych wskazuje jednoznacznie na bardzo silną zależność (współczynnik determinacji kształtuje się na poziomie 86,5%). Znaczy to, że wydajność pracy w rolnictwie, na co już wskazywano, ma pierwszorzędne znaczenie mikroekonomiczne (tj. na poziomie gospodarstw rolnych i gospodarstw domowych z nimi powiązanych) oraz na poziomie sektorowym (konkurencyjność sektora) i ogólnospołecznym (zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego).

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazała na dwa zasadnicze aspekty dowodzące znaczenia dużych gospodarstw w Polsce i w całej Unii Europejskiej. Po pierwsze, na podstawie danych statystycznych wskazano na ich większą ekonomiczną efektywność, wyrażaną wyższą wartością standardowej produkcji w przeliczeniu na gospodarstwo, osobę pełnozatrudnioną oraz hektar. O ile dwa pierwsze mierniki są oczywiste i wynikają z większej skali produkcji, o tyle większa produktywność ziemi już oczywista nie jest. Potencjalnie prowadzenie produkcji w mniejszej skali powinno skutkować jej większą intensywnością, przejawiającą się głównie właśnie

wyższą produktywnością ziemi. Odwrotna sytuacja, występująca w państwach UE, wynikać może z dużego znaczenia wyposażenia technicznego, warunkującego odpowiednią wydajność czynników produkcji, w tym także ziemi. Poza tym analiza literatury wskazała na większe zrównoważenie społeczno-ekonomiczne i środowiskowe dużych gospodarstw. Konkluzje te są szczególnie ważne obecnie, kiedy to rolnictwo europejskie przechodzi proces transformacji w wyniku politycznych decyzji zawartych w koncepcji Europejskiego Zielonego Ładu oraz zmian technologicznych, definiowanych ogólnie jako rolnictwo precyzyjne (rolnictwo 3.0) czy jego kolejny etap (rolnictwo 4.0). Oba czynniki kierują rolnictwo i gospodarstwa rolne do sukcesywnego wzrostu znaczenia innowacyjnych rozwiązań, możliwych do wdrożenia przede wszystkim przez duże, silne ekonomicznie gospodarstwa. Oczywiście na skutek postępu naukowo-technicznego poszczególne technologie będą z biegiem czasu taniały, stając się coraz bardziej dostępne dla coraz mniejszych gospodarstw. Tym bardziej więc konieczne jest posiadanie swoistego „laboratorium”, gdzie innowacje będą wdrażane po raz pierwszy, a następnie drogą dyfuzji przekazywane do innych podmiotów.

Drugim aspektem wynikającym z podjętych badań jest relatywnie niewielkie znaczenie największych gospodarstw w polskim rolnictwie. Udział ziemi, siły roboczej oraz odsetek gospodarstw należących do klasy wielkości ekonomicznej powyżej 500 tys. euro należy do jednego z najniższych w Unii Europejskiej. Zazwyczaj mniejsze wartości cechują kraje o innym ukształtowaniu terenu (górzyste) i o innym klimacie, a więc takie, z którymi krajowe rolnictwo nie konkuruje. Państwa położone podobnie jak Polska na niżu europejskim, takie jak Czechy, Niemcy czy Francja, cechują się znacznie bardziej skoncentrowaną strukturą agrarną, w tym większym udziałem dużych gospodarstw w użytkowaniu gruntu czy zatrudnieniu siły roboczej. Oznacza to, iż w świetle przedstawionych wyżej wyzwań technologicznych, politycznych i klimatycznych pozycja krajowego sektora rolnego jest słabsza i nadal będzie się pogarszała.

Patrząc więc z punktu widzenia interesu polskiego rolnictwa, logiczne byłoby podejmowanie działań idących w kierunku wykreowania gospodarstw zdolnych do implementacji niezbędnych rozwiązań. Muszą być to podmioty dysponujące odpowiednio dużym arealem, kapitałem rzeczowym oraz wykwalifikowaną kadrą. Tylko takie są w stanie wykorzystać dostępne na rynku innowacje, a w przyszłości stanowić zaplecze ekspercko-doradcze dla mniejszych podmiotów.

W tym kontekście pozbawianie znacznej części dużych podmiotów zarówno ziemi, jak i (co nawet bardziej istotne) rynkowo-institutionalnej stabilności gospodarowania, należy uznać za działania sprzeczne z obecnymi i przyszłymi interesami polskiego sektora rolnego i całej gospodarki. Idące w tym kierunku decyzje przyczyniają się do obniżenia produktywności ziemi i pracy, ale przede wszystkim mocno utrudniają wprowadzanie do rolnictwa niezbędnej nowoczesności, która w najbliższej przyszłości determinować będzie międzynarodową konkurencyjność, rozumianą zarówno w kategoriach ekonomicznych (niższe koszty produkcji podmiotów innowacyjnych), jak i środowiskowych (mniejsze oddziaływanie na środowisko).

## Ustawy a Konstytucja RP

Opinia w przedmiocie rekomendacji dla ustawodawcy dotyczących konsekwencji zmian ustroju rolnego spowodowanych ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>47</sup>, a także ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>48</sup>

### I

1. Celem działań ustawodawcy powinno być usunięcie skutków niezgodnych z Konstytucją RP zmian ustroju rolnego, polegających na wyłączeniu części dzierżawionych gruntów z wielkotowarowych gospodarstw rolnych utworzonych na nieruchomościach Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Rozwiązanie to, wprowadzone w art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: ustawa zmieniająca), polega na zobowiązaniu dzierżawców do wyrażenia zgody w trakcie trwania umowy dzierżawy na wyłączenie 30% dzierżawionych gruntów Skarbu Państwa do późniejszej sprzedaży tak wydzielonego obszaru. Odmowa wyrażenia zgody powoduje utratę możliwości skorzystania przez dzierżawców z prawa pierwokupu dzierżawionych gruntów po zakończeniu umowy dzierżawy. Przedmiotowe rozwiązanie spowodowało negatywne skutki gospodarcze i społeczne, związane z ograniczeniem działalności gospodarczej w rolnictwie przez podmioty prowadzące tę działalność, spowodowanym utratą 30% dzierżawionych gruntów, a w szczególności obniżeniem produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz stratami spowodowanymi wyłączeniem z użytkowania budynków, urządzeń i sprzętu<sup>49</sup>.

Rozwiązanie to jest niezgodne z Konstytucją RP z wielu powodów. Narusza ono w szczególności wyrażoną w preambule do Konstytucji zasadę, w myśl której

---

<sup>47</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 233 poz. 1382.

<sup>48</sup> Dz.U. 2016 poz. 585.

<sup>49</sup> Por. Uchwała Nr 12 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie negatywnych skutków gospodarczych i społecznych związanych z realizacją przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

podstawą prawa jest dialog społeczny. Tymczasem ograniczenia praw dzierżawców zostały wprowadzone z pominięciem wynikającego z tej zasady obowiązku szerszych 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<sup>50</sup>.

Ustawodawca, podejmując zadanie usunięcia negatywnych dla ustroju rolnego skutków przedmiotowych ustaw, powinien zatem respektować zasady konstytucyjne: dialogu jako podstawy prawa i wykluczenia arbitralności w funkcjonowaniu władzy.

2. Zmiany dotyczące praw dzierżawców wprowadzono z naruszeniem sformułowanej w preambule do Konstytucji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”<sup>51</sup>. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą<sup>52</sup>, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Badanie tej działalności nie należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Może on natomiast, w ramach kompetencji opartej na art. 188 ust. 1 do 3 Konstytucji, oceniać, czy przepisy normujące działalność tych instytucji zostały ukształtowane w sposób umożliwiający ich rzetelne i sprawne działanie. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”<sup>53</sup>.

Ustawodawca, konstruując rozwiązania prawne dotyczące sytuacji dzierżawców i ich miejsca w ustroju rolnym państwa, powinien uwzględniać wypełnianie przez

---

<sup>50</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

<sup>51</sup> Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

<sup>52</sup> Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. z 2003 r. Nr 45 poz. 391 ze zm.).

<sup>53</sup> Ibidem.

nich roli producentów i pracodawców. Art. 4 ustawy zmieniającej 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 narusza zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

3. Ustawodawca powinien respektować podstawowe standardy kultury prawnej wyznaczające tożsamość demokratycznego państwa prawnego, które znajdują wyraz w zasadach prawa cywilnego regulujących umowę dzierżawy, w tym zasadę swobody umów i autonomii woli stron. 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 termin odpowiadający naturalnym uwarunkowaniom produkcji rolnej. Konstruując rozwiązania prawne eliminujące skutki przedmiotowych rozwiązań, ustawodawca nie może działać w oderwaniu od zasad kultury prawnej i specyfiki rolnictwa.

4. Rozwiązania wprowadzone przedmiotowymi ustawami są niezgodne z zasadą proporcjonalności. W myśl tej zasady środki zastosowane do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu powinny być do tego celu proporcjonalne.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie ugruntowane jest przekonanie, że istotną część treści normatywnej art. 2 Konstytucji RP stanowi zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Na tę z kolei zasadę składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane przez Trybunał Konstytucyjny w jego orzecznictwie „zasadami przyzwoitej legislacji”<sup>54</sup>; należy do nich zasada proporcjonalności, która – jako zasada tworzenia prawa – musi być respektowana w demokratycznym państwie prawnym. Ocena proporcjonalności powinna, według Trybunału Konstytucyjnego, „udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności); 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (proporcjonalność *sensu stricto*)”<sup>55</sup>. Trybunał uznał, że art. 2 Konstytucji RP jest źródłem zasady proporcjonalności i może być wzorcem stanowiącym wyłączną podstawę kontroli konstytucyjności<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/98.

<sup>55</sup> Por. w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/94. Por. także M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022, s. 65 i nast.

<sup>56</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 8/10.



Wskazał również, że ocena naruszenia zasady proporcjonalności przez zawarte w ustawie rozwiązania powinna być dokonywana z perspektywy efektywności regulacji, konieczności oraz stopnia dolegliwości<sup>57</sup>.

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. Z tego powodu regulacja ta nie spełnia wymagań testu proporcjonalności. W obecnym kształcie przedmiotowa regulacja nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków bez generowania negatywnych z punktu widzenia jej celu skutków ubocznych. Przedmiotowe rozwiązania prawne odzwierciedlają dążenie ustawodawcy do „możliwie jak najszybszego demontażu systemu dzierżaw gruntów Zasobu i przyspieszenia procesu zbywania tych gruntów”; w konsekwencji ustawodawca „decyduje się na korzystanie ze środków dość drastycznych, przełamując zasadę ochrony praw nabytych, ochronę bezpieczeństwa obrotu, zasadę równości czy też ochrony własności i innych praw majątkowych”<sup>58</sup>. Naruszenie tych zasad powoduje, że dobro poświęcane okazuje się w przypadku ograniczenia praw dzierżawców cenniejsze od dobra chronionego, jeżeli jest nim trwałe rozdysponowanie własności gruntów Zasobu na rzecz rolników indywidualnych, a w szczególności na rzecz gospodarstw o charakterze rodzinnym, który to cel, zasługujący zapewne na aprobatę ustawodawcy, nie może jednak uświęcać środków stosowanych do jego realizacji.

W zakresie kryterium konieczności należy wskazać na to, że regulacja nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana. Przeprowadzenie korekty struktury własnościowej w rolnictwie nie wymaga stosowania rozwiązań niezgodnych ze standardami demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności arbitralnej ingerencji w stosunki umowne. Przedmiotowe przepisy w zakresie, w jakim nakładają na dzierżawców dysfunkcyjne 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.

W zakresie kryterium proporcjonalności *sensu stricto* należy stwierdzić, że efekty wprowadzanej regulacji – a więc zmiany w strukturze własnościowej w rolnictwie, a zarazem pozyskanie środków do budżetu państwa ze sprzedaży gruntów zwróconych przez dzierżawców – nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na dzierżawców, które mogą zagrażać ich zdolności działania. Według Trybunału Konstytucyjnego „wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególnie naciska kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego

---

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Tak Rada Legislacyjna w „Opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa” z 25 maja 2009 r. (RL-0303-21/09).

do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu<sup>59</sup>.

Opiniowana 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.

5. Naruszenie zasady proporcjonalności powoduje zarazem, że opiniowana regulacja jest niezgodna z dekodowaną z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą racjonalności działań prawodawcy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „państwo prawne opiera się na założeniu racjonalności prawodawcy, a warunkiem koniecznym realizacji tego założenia jest przestrzeganie proporcjonalności w procesie stanowienia prawa”<sup>60</sup>. Nieproporcjonalność ingerencji w działalność dzierżawców powoduje zatem niezgodność tych przepisów z zasadą racjonalności działań prawodawcy.

Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”<sup>61</sup>, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”<sup>62</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”<sup>63</sup>.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, pozwala wymagać respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzućcie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”<sup>64</sup>, nieodzownej do zagwarantowania zafiancowania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Świadectwem braku

---

<sup>59</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 4/08.

<sup>60</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 9/95.

<sup>61</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

<sup>62</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

<sup>63</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

<sup>64</sup> Ibidem.

racjonalności rozwiązań wprowadzonych w art. 4 ustawy zmieniającej jest to, że wybierając grunty przeznaczone do wyłączenia w ramach obowiązku wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, Agencja Nieruchomości Rolnych nie była zobowiązana do działania w sposób najmniej uciążliwy dla dzierżawcy, a zarazem do wskazania gruntów pozwalających na prowadzenie tam działalności rolniczej przez inny podmiot niż dzierżawca. Nie wymagano także udziału dzierżawcy w dokonywaniu wyboru działek przeznaczonych do wyłączenia.

Niezgodność przedmiotowych przepisów z zasadą racjonalności ustawodawcy jest równoznaczna z ich niezgodnością z art. 2 Konstytucji RP.

6. Ustawa jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP także dlatego, że narusza zasadę określoności prawa. Art. 4 ustawy zmieniającej stanowiąc, że Agencja Nieruchomości Rolnych przedstawia dzierżawcom propozycję zmian umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, nie precyzuje kryteriów, według których Agencja określa przedmiotowe grunty. Według Trybunału Konstytucyjnego zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymóg dostatecznej określoności przepisów, które powinny być formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym<sup>65</sup>. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy, z punktu widzenia procesu prawotwórczego, etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej<sup>66</sup>. Stanowi to podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu<sup>67</sup>. Jak stwierdził Trybunał, zasady przyzwoitej legislacji mają szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności obywatela<sup>68</sup>.

7. 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

---

<sup>65</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 5/08.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 28/02.

<sup>68</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/00.

którego wolność działalności gospodarczej to jedna z podstaw społecznej gospodarki rynkowej. Trybunał Konstytucyjny, uznając, iż zasada wolności gospodarczej należy do fundamentów ustrojowych państwa, „przyjmuje, że zasada ta wymaga interpretacji prawa **in dubio pro libertate**”<sup>69</sup>. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ustrojodawca, odsyłając do ustawy, nie zwalnia ustawodawcy z respektowania konstytucyjnych standardów. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy polega jednak w przypadku przedmiotowych przepisów na ustanowieniu regulacji naruszającej zasadę proporcjonalności, a tym samym na wprowadzeniu ograniczenia w drodze konstytucyjnie wykluczonej. Art. 4 ustawy zmieniającej 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. Przedmiotowy przepis 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.

Opiniowane przepisy ograniczają wolność działalności gospodarczej dzierżawców w sposób, który może zmniejszyć, a nawet całkowicie zredukować zdolność do prowadzenia wspomnianej działalności. Według Trybunału Konstytucyjnego „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym, może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości”<sup>70</sup>.

A zatem, w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „w odniesieniu do sfery działalności gospodarczej, ze względu na specyfikę tej działalności, należałoby przyjąć wymóg zamieszczenia w ustawie ograniczającej wolność działalności gospodarczej podstawowych elementów tego ograniczenia”<sup>71</sup>. Jednakże ograniczanie wolności działalności gospodarczej „w drodze ustawy” nie polegało w przypadku przedmiotowych przepisów na określeniu w ustawie istotnych elementów ograniczenia, co nakazuje Konstytucja. Automatyzm w stosowaniu wobec dzierżawców wymogu określonego w art. 4 ustawy zmieniającej bez uwzględnienia okoliczności

---

<sup>69</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/05.

<sup>70</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/97.

<sup>71</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 24/05.

towarzyszących wyłączeniu wskazanej przez Agencję powierzchni i kryteriów jej wskazania przez Agencję uzasadnia uznanie, że ustawodawca pominął regulacje, które powinny zostać w ustawie zamieszczone, określając w sposób zbyt wąski zakres zastosowania normy prawnej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym w przypadku aktu ustawodawczego „wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć, postępując zgodnie z konstytucją, powinien był unormować<sup>72</sup>. Według Trybunału, „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych<sup>73</sup>.”

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.

8. Art. 4 ustawy zmieniającej ogranicza prawa majątkowe dzierżawców, ponieważ może ograniczyć możliwość bądź uniemożliwić prowadzenie gospodarstwa rolnego, powodując rezultaty równoznaczne z pozbawieniem własności. W myśl art. 64 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Jednakże art. 4 ustawy zmieniającej pogarsza status dzierżawców w drodze ingerencji w stosunek prawny ukształtowany przed wejściem w życie tego przepisu. Nie przewidziano rekompensaty dla dzierżawców z tytułu utraty 30% użytków rolnych, w tym utraty poczynionych nakładów. Odebrano dzierżawcom prawo do przedłużenia umowy dzierżawy i prawa pierwszeństwa w przypadku niewyrażenia zgody przez dzierżawcę na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Realizacja przedmiotowego przepisu może

---

<sup>72</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawach o sygn. K 37/97, SK 7/00.

<sup>73</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 22/01.

pozbawić dzierżawców możliwości prowadzenia działalności rolniczej, naruszając ich konstytucyjnie chronione prawa majątkowe, wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych<sup>74</sup>.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że chociaż prawo własności jest traktowane jako prawo podmiotowe o najszerzej treści i, w porównaniu z innymi prawami, jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy, nie jest jednak prawem absolutnym (*ius infinitum*), a więc prawem w swojej treści niczym nieograniczonym<sup>75</sup>. Trybunał stwierdził przy tym, że poręczenia całkowitej ochrony własności nie można rozumieć krańcowo, tzn. w tym sensie, że każda ingerencja ustawodawcy w sferę własności osobistej stanowi naruszenie Konstytucji, która „chroni różne dobra, zarówno związane z interesem indywidualnym obywateli, jak i potrzebami całego społeczeństwa. Stosownie do okoliczności zachodzi nieraz potrzeba dania pierwszeństwa jednym dobrom przed drugimi”<sup>76</sup>. Ograniczenie własności i innych praw majątkowych jest zatem dopuszczalne, jeżeli pozostaje w granicach konstytucyjnych gwarancji. Identyfikując te gwarancje, Trybunał Konstytucyjny stwierdził<sup>77</sup>, że prawo własności i jego ochronę należy konstruować na tle ogólnych zasad ustroju Rzeczypospolitej. W świetle tych zasad zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno Konstytucji, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Ochrona własności nie może mieć charakteru absolutnego. Ocena wszelkich regulacji dotyczących prawa własności i innych praw majątkowych nie sprowadza się więc do zagadnienia prawnej dopuszczalności wprowadzania ograniczeń jako takich, ale do kwestii dochowania konstytucyjnych ram, w jakich podlegające ochronie konstytucyjnej prawo może być ograniczane<sup>78</sup>. Ograniczenia prawa własności dopuszczalne są tylko w zakresie, w jakim nie naruszają istoty tego prawa.

Uznanie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>79</sup>. Jak już stwierdzono, w przypadku opiniowanych przepisów mamy do czynienia z naruszeniem zakazu nadmiernej ingerencji. Tym samym ustanawiane w tych przepisach ograniczenia nie są konieczne w demokratycznym państwie i z tego względu nie mogą mieć miejsca.

W świetle orzecznictwa konstytucyjnego wprowadzone w opiniowanych prze-

---

<sup>74</sup> Por. M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, s. 122 i nast.

<sup>75</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/92.

<sup>76</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/95.

<sup>77</sup> Por. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. P 11/98.

<sup>78</sup> Por. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. P 2/98.

<sup>79</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 42/07.



pisach ograniczenia w sposobie korzystania z własności mogą zostać uznane za konstytucyjnie dopuszczalne wówczas, gdy są uzasadnione potrzebą ochrony wartości konstytucyjnych<sup>80</sup> (dookreślają je postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz inne normy konstytucyjne) i są konieczne w demokratycznym państwie. Wskazuje to na potrzebę respektowania zasady proporcjonalności, według której użyte przez ustawodawcę środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu<sup>81</sup>.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W myśl art. 64 ust. 1 i 2 każdy ma prawo do własności, a także innych praw majątkowych, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Obok pojęcia własności w art. 64 Konstytucji wymienione jest pojęcie „inne prawa majątkowe”. Ustrojodawca nie definiuje jednak tego pojęcia ani nie wymienia poszczególnych typów tych praw. To znaczy – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – że prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych, wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym uprawnionego<sup>82</sup>.

W Konstytucji są wymienione odrębnie tylko prawo własności i prawo dziedziczenia, natomiast istnienie innych praw gwarantowane jest w sposób sumaryczny. Obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest ustanowienie i ochrona praw majątkowych, tym bardziej że bez istnienia zróżnicowanego systemu praw majątkowych trudna byłaby należyta realizacja zasady „wolności majątkowej”<sup>83</sup>.

„Inne prawa majątkowe” tworzą pewien system, który z jednej strony oddziałuje na treść i zakres prawa własności (bo sensem istnienia wielu praw majątkowych jest ograniczenie prawa własności), a który zarazem tworzy pewną hierarchię wewnętrzną. Niektórym prawom można – według Trybunału Konstytucyjnego – przypisać wyższą rangę, a więc mają one pierwszeństwo w razie konfliktu z innymi. W związku z tym należy zwrócić uwagę, że niektóre prawa majątkowe są szczególnie bliskie prawu własności. Wynika z tego intensywniejsza ochrona tych praw majątkowych, zbliżająca się do ochrony prawa własności<sup>84</sup>.

Adresatem obowiązków wynikających z prawa własności i innych praw majątkowych gwarantowanych w art. 64 Konstytucji są władze publiczne. Są one zobowiązane do zapewnienia równej ochrony prawnej własności i innym prawom majątko-

---

<sup>80</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 6/12.

<sup>81</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/06.

<sup>82</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 15/00.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/00.



wym. Regulacje prawne muszą zatem w dostateczny sposób zapewnić ochronę tych praw. Proces interpretacji i stosowania wszelkich przepisów dotyczących własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia powinien też – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – „uwzględniać konstytucyjny nakaz ochrony tych praw, a w wypadkach wątpliwych powinna przeważać wykładnia służąca tej ochronie”<sup>85</sup>.

Stosownie do art. 2 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Ograniczenia w zakresie korzystania z własności podlegają ocenie dotyczącej ich zgodności z dekodowaną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa, określaną w orzecznictwie Trybunału także jako „zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Wyraża się ona w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny”<sup>86</sup>.

Jednakże rozwiązania wprowadzone w ustawie zmieniającej i w ustawie z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (dalej: ustawa wstrzymująca) tworzą tego rodzaju pułpkę; spowodowały one, że dzierżawcy mogli zasadnie uznawać, że 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 wstrzymującej.

Według Trybunału Konstytucyjnego „ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa”<sup>87</sup>. W przypadku opiniowanych przepisów mamy do czynienia z nałożeniem na dzierżawców obowiązków wobec państwa ukształtowanych w taki sposób, że prowadzenie rolniczej działalności gospodarczej sprowadza zagrożenie dla praw majątkowych dzierżawcy; zagrożenie to ma swoje źródło we władczej ingerencji państwa.

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), która jest zarazem jedną z zasad przyzwoitej legislacji<sup>88</sup> dekodowanych z art. 2 Konstytucji RP.

Ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego precyzuje przesłanki

---

<sup>85</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/05.

<sup>86</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 48/04.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 74 i nast.

i model oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych, określających sposoby rozwiązania kolizji konstytucyjnie chronionych dóbr<sup>89</sup>, w odwołaniu do postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „istota” wolności i praw człowieka i obywatela rozumiana jest jako „nienaruszalny rdzeń” każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze prawo objęte ochroną opartą na art. 64 Konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji, w myśl którego podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. 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.

Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela<sup>90</sup>, a zatem, czy wprowadzane ograniczenia odpowiadają wymaganiom proporcjonalności. Jednakże ingerencja państwa w prawa majątkowe dzierżawców przewidziana w ustawie ze względu na represyjny charakter i nieproporcjonalność wykracza poza konstytucyjnie dopuszczalny standard ograniczania własności.

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że wskazana w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „przesłanka porządku publicznego, mimo jej dalece niedookreślonego treści-

<sup>89</sup> Por. M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016, t. I, s. 801.

<sup>90</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 42/07.

wo charakteru, mieści w sobie niewątpliwie postulat takiego ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwi normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej. Dokonując ograniczenia konkretnego prawa lub wolności, ustawodawca kieruje się w tym przypadku troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym i mienia publicznego<sup>91</sup>. W orzecznictwie konstytucyjnym dopuszczono ograniczenia prawa własności mające oparcie na przesłance porządku publicznego<sup>92</sup>. Uznano również, że ingerencja w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom określonych działań na rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz dla zaspokojenia potrzeb interesów konsumentów służy ochronie porządku publicznego<sup>93</sup>.

Rozwiązania wprowadzone przez art. 4 ustawy zmieniającej nie znajdują jednak uzasadnienia w przesłance porządku publicznego, ponieważ naruszają stan zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przypominał, że jego zadaniem nie jest orzekanie o merytorycznej trafności rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Do kompetencji ustawodawcy należy bowiem stosowanie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero wówczas, gdy ustawodawca wyjdzie poza te ramy swobody działania i naruszy określoną zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału<sup>94</sup>. W orzecznictwie wskazano, że ustawodawca „może nowelizować prawo także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z Konstytucją”<sup>95</sup>. Wybór najwłaściwszych wariantów legislacyjnych pozostaje „w ramach politycznej swobody działań parlamentu, za którą ponosi on odpowiedzialność przed elektoratem”<sup>96</sup>. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „sprawowanie władzy ustawodawczej należy do Sejmu i Senatu. Ustawodawca posiada całkowitą swobodę w kształtowaniu treści porządku prawnego pod warunkiem, że nie narusza Konstytucji. Ocena celowości i trafności rozstrzygnięć parlamentu wykracza poza zakres kompetencji sądownictwa konstytucyjnego. Do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie kontrola zaskarżonych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału, punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy oraz domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. (...) Trybunał Konstytucyjny interweniuje w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swojej swobody działania

---

<sup>91</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 2/98.

<sup>92</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 11/98.

<sup>93</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 27/00.

<sup>94</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroków w sprawach o sygn. K 39/00, K 30/01, P 10/01.

<sup>95</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 7/95.

<sup>96</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 11/06.

w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się ewidentne<sup>97</sup>. Pogląd ten można odnieść do przedmiotowych przepisów. W przypadku tych przepisów ma miejsce naruszenie reguł konstytucyjnych. Z tego względu cele ustawodawcy, niezależnie od oceny ich zgodności z Konstytucją RP, nie mogą zostać zrealizowane w sposób konstytucyjnie akceptowalny.

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.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że szczególnie ważne znaczenie ma istotna także dla prawnej oceny sytuacji dzierżawców relacja między art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, ujmowanymi jako zasadnicze wzorce kontroli. Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Stosownie zaś do art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na genetyczne i treściowe związki, jakie zachodzą pomiędzy zasadą równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych oraz zasadą równości wobec prawa. Według Trybunału art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując jednocześnie – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji (...)”<sup>98</sup>. Zasada równości oznacza bowiem „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś (...) art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. (...) Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”<sup>99</sup>. W myśl orzecznictwa Trybunału dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. W świetle tego poglądu „na ustawodawcy zwykłym spoczywa (...) nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/94 oraz K 10/97.

<sup>98</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 3/03.

<sup>99</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/98.

<sup>100</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 20/02.

9. Przedmiotowe przepisy wprowadzają istotne ograniczenie praw nabytych dzierżawców, ponieważ odbierają dzierżawcom prawo do przedłużenia umowy dzierżawy i prawa pierwszeństwa w przypadku niewyrażenia zgody przez dzierżawcę na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.

W świetle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych<sup>101</sup>:

- 1) zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym;
- 2) dotyczy przysługujących już określonym osobom praw podmiotowych, przy czym bez znaczenia jest, czy prawa te zostały nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy (z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek);
- 3) nie jest równoznaczna z zakazem zmiany przez ustawodawcę przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w jakim sytuacja nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym, aczkolwiek w pewnych przypadkach ochroną wynikającą z omawianej zasady objęte są również tzw. prawa tymczasowe (ekspektatywy);
- 4) nie ma charakteru absolutnego, tj. nie wyklucza stanowienia regulacji, które znoszą lub ograniczają prawa podmiotowe, jednak prawodawca, cofając lub ograniczając prawa nabyte, musi spełnić szereg warunków, których dopuszczalność jest badana z punktu widzenia tego: a) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych, b) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, c) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także d) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji;
- 5) chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne, nie obejmuje zaś takich dziedzin życia i sytuacji, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe;
- 6) poza gwarancjami nienaruszalności pozostawia prawa nabyte niesłusznie lub niegodziwie, a także prawa niemające oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego.

Ingerencja w prawa nabyte dzierżawców nie znajduje uzasadnienia w świetle standardów orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego. Wprowadzane ograniczenie

---

<sup>101</sup> Zwłaszcza uzasadnienia wyroków w sprawach o sygn. K 4/99, K 5/99, SK 30/04.

nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych. Przeciwnie, sprowadza ono zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego obywateli i niepodległości państwa, które w świetle art. 5 Konstytucji RP współtworzą jej aksjologiczny fundament. Przedmiotowe ograniczenia dotyczące dzierżawców ingerują w ich prawa nabyte, arbitralnie ograniczane przez ustawodawcę.

Przedmiotowe przepisy naruszają 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 zmieniającej.

Stwierdzenie naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz wymaga rekonstrukcji treści tej zasady, a także wskazania kryteriów dopuszczalności ustanowienia od niej wyjątków. Kwestia ta była wielokrotnie przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego, według którego istotą zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że „nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych”<sup>102</sup>.

Trybunał Konstytucyjny zawsze traktował zasadę niedziałania prawa wstecz jako skierowaną pod adresem organów stanowiących prawo dyrektywę postępowania, będącą jedną z podstawowych zasad porządku prawnego. Trybunał podkreślał też, że „znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych” i dlatego złamanie tej zasady jest dopuszczalne tylko „wyjątkowo, z bardzo ważnych powodów”<sup>103</sup>.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przepisy działające wstecz można uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyjątkowo.

Stanowienie retroaktywnych przepisów wymaga zachowania odpowiednich proporcji, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością powinny równoważyć jej negatywne skutki<sup>104</sup>. Ponadto „im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję”<sup>105</sup>.

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<sup>106</sup>.

Stanowienie przepisów retroaktywnych, które pogarszają sytuację adresatów norm, jest szczególnie trudne do akceptacji, kiedy problem rozwiązywany przez

---

<sup>102</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 15/91.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. U 5/06.

<sup>105</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 19/06.

<sup>106</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 26/99.



te regulacje był znany ustawodawcy wcześniej i mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz<sup>107</sup>. Dotyczy to właśnie przepisu art. 4 ustawy zmieniającej – problem przez ten przepis regulowany nie był dla ustawodawcy zaskoczeniem.

10. 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 niezawierających w swej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna<sup>108</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego wszelkie „odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach”<sup>109</sup>. Argumenty te muszą mieć: 1) „charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium”; 2) charakter proporcjonalny, a więc „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych”; 3) argumenty te muszą „pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”<sup>110</sup>. Jednakże zróżnicowanie wprowadzone w opiniowanej ustawie następuje w rezultacie zastosowania arbitralnego kryterium, jakim jest wprowadzenie trzydziestoletniego terminu, po upływie którego umarza się wszczęte postępowania. W przypadku przedmiotowej regulacji brak wartości konstytucyjnych, związek z którymi uzasadnia zróżnicowanie stanowiące konsekwencję przedmiotowej regulacji.

<sup>107</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 13/93.

<sup>108</sup> Por. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 4/05.

<sup>109</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/96.

<sup>110</sup> Ibidem.



Według Trybunału Konstytucyjnego zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji na ustawodawcy ciąży obowiązek powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które prawa majątkowe mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „istotą regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa”<sup>111</sup>. Art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej jest przykładem tego rodzaju zróżnicowania. Trybunał Konstytucyjny zwracał również uwagę, że „równość ochrony” sformułowana w art. 64 ust. 2 Konstytucji „dotyczy przede wszystkim braku materialnoprawnego zróżnicowania statusów własności, co jest reakcją na hierarchizację typów i form własności istniejącą w Konstytucji z 1952 r. do 1990 r.”<sup>112</sup> Przedmiotowy przepis prowadzi do materialnoprawnego zróżnicowania statusów własności. Art. 4 ustawy zmieniającej nie określa kryteriów, na podstawie których Agencja Nieruchomości Rolnych przedstawia dzierżawcom propozycję dokonania zmian umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy. Sprowadza to immanentne ryzyko nierówności w sytuacji prawnej dzierżawców.

11. 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. Zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22” Konstytucji. Zgodnie z art. 21 Konstytucji Rzeczpospolita chroni własność i prawo dziedziczenia, a wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Art. 22 stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Według Trybunału Konstytucyjnego art. 23 zd. 2 konstytucji wyraża „zakaz eliminacji instytucji dziedziczenia lub wprowadzenia takich rozwiązań, które wykluczałyby swobodę testowania lub równą ochronę praw wszystkich spadkobierców. Nie wyłącza on natomiast wprowadzenia co do spadków, w którego skład wchodzi gospodarstwo rolne, szczególnej regulacji modyfikującej w określonych punktach ogólne przepisy prawa spadkowego. Modyfikacje te nie mogą być dowolne, ale służyć mają praktycznej realizacji wyrażonej w art. 23 zasady, zgodnie z którą gospodarstwo rodzinne jest podstawą ustroju rolnego państwa”<sup>113</sup>. Zdaniem Trybunału art. 23 konstytucji „daje podstawę do przyjęcia przez ustawodawcę uregulowań szczególnych dotyczących dziedziczenia

---

<sup>111</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/98.

<sup>112</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 22/03. Por. także R. Piotrowski, *Kodeks rolny – aspekty konstytucyjne* [w:] B. Jeżyńska, A. Niewiadomski, red., *Lubelsko-warszawska debata o projekcie Kodeksu rolnego*, Warszawa 2023, s. 57 i nast.

<sup>113</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 4/99. Por. także P. Tuleja: uwagi do art. 23 [w:] P. Tuleja, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 95 i nast.

gospodarstw rolnych także z uwagi na fakt, że inne dyrektywy konstytucyjne, a zwłaszcza wynikające z nakazu ochrony prawa dziedziczenia, nie są w tym przypadku – jak zaznaczono – jednoznaczne. Uzasadnia to pewien stopień swobody ustawodawcy, który realizując wskazane wyżej minimalne wymogi ochrony prawa dziedziczenia, może wprowadzić rozwiązania służące innym wartościom konstytucyjnym. Do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy normy ustawowe, określające sposób i zakres realizacji w takiej sytuacji kilku różnych wartości konstytucyjnych, pozostają w zgodzie z konstytucją<sup>114</sup>.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca może traktować gospodarstwo rodzinne jako wartość konstytucyjną<sup>115</sup>. Zdaniem Trybunału „gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Tylko bowiem tak prowadzone gospodarstwo może stanowić podstawę ustroju rolnego państwa”<sup>116</sup>. Trybunał uznaje zarazem, iż „prowadzenie gospodarstwa rolnego może być traktowane jako szczególny rodzaj działalności gospodarczej, a samo gospodarstwo rolne uznawane być może za rodzaj przedsiębiorstwa”<sup>117</sup>. Według Trybunału „trzeba przyjąć, iż w przypadku dziedziczenia przedsiębiorstw interes publiczny, o którym mowa w art. 22 konstytucji, może przemawiać za tym, aby w pewnych sytuacjach pozostawały one w niepodzielnym władaniu jednej tylko osoby. Łączy się to z dyrektywą wynikającą z art. 23 konstytucji, przy założeniu, że gospodarstwo rolne jest szczególnym przedmiotem własności, a władze publiczne mają obowiązek podejmowania działań, aby jego prowadzenie było „produktywną” formą gospodarowania. Dlatego, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, także art. 22 i 23 konstytucji dają pewną podstawę do odrębnego – choć tylko w pewnym zakresie i pod ściśle określonymi warunkami – uregulowania spraw spadkowych dotyczących gospodarstw rolnych. Rzecz jasna regulacja ta powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi”<sup>118</sup>.

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.

---

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Ibidem.

## II

Przepisy kształtujące sytuację prawną dzierżawców wymagają zmian eliminujących negatywne skutki wskazanych w niniejszej opinii naruszeń Konstytucji RP. Ustawodawca powinien usunąć naruszające Konstytucję konsekwencje art. 4 ustawy zmieniającej 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”<sup>119</sup>. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał pogląd, iż „formalne uchylene lub zmiana przepisu nie zawsze oznacza utratę mocy obowiązującej wyrażonych w nim norm prawnych – w szczególności w tym sensie, że za przepis zachowujący moc obowiązującą należy uznawać taki przepis, który wprawdzie został formalnie derogowany, ale nadal ma zastosowanie do ustalania skutków zdarzeń zaistniałych w czasie, w którym ten przepis obowiązywał”<sup>120</sup>.

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.

Należy umożliwić dzierżawcom wyrównanie poniesionych strat majątkowych.

---

<sup>119</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 4/99.

<sup>120</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 5/01.

## Podsumowanie

Prezentowane opracowania poruszają najważniejsze aspekty funkcjonowania ustawowych uregulowań dotyczących wielkoobszarowych gospodarstw dzierżawiących grunty Skarbu Państwa. Poza nimi efekty tych uregulowań sięgają także innych sfer życia społeczno-gospodarczego i politycznego<sup>121</sup>.

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. 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 na własnych paszach, zaawansowanych technologiach pozwalających 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.

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

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

---

<sup>121</sup> Zob. krótki raport poruszający te wątki [https://admin2.irwirpan.waw.pl/dir\\_upload/site/files/IRWiR\\_PAN/Raport\\_FIN.pdf](https://admin2.irwirpan.waw.pl/dir_upload/site/files/IRWiR_PAN/Raport_FIN.pdf)

przez pozostałych producentów rolnych. Są rekomendowane przez specjalistów i państwowe służby ochrony środowiska.

Wielkoobszarowe gospodarstwa rolne zatrudniają setki pracowników najemnych na podstawie stabilnych **umów o pracę**. Są one płatnikami **podatku** od nieruchomości (w całości zasilającymi 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 tabl.1 oraz rys. 3 – głównie na Ziemiach Zachodnich i Północnych, a więc w tych częściach kraju, które przeszły przez głęboką traumę restrukturyzacji PGR-ów i masowego, 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 pracodawcą w okolicy. Ich współpraca z władzami lokalnym była niejednokrotnie intensywna i przynosząca 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.

W wyniku objęcia tych gospodarstw ustawą z 2011 r. ich lokalna aktywność – tak w sferze ekonomicznej, jak i w zakresie współpracy z władzami lokalnymi i sferą nauki – 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.

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 klucza towarzysko-rodzinno-politycznego lub nawet

zawłaszczenie tych gruntów<sup>122</sup>. Nie jest wykluczone, że podobnych przypadków było więcej.

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.

Odnosząc się do pytania postawionego w tytule tej książki, musimy więc stwierdzić, że **jest to droga donikąd**, naruszająca porządek prawny, powodująca szkody ekonomiczne i społeczne oraz ekologiczne, przy znikomych realnych korzyściach i złudnych sukcesach politycznych. Wnioski z analiz postulują zatrzymanie tych niekorzystnych procesów na drodze zniesienia lub przynajmniej ograniczenia wadliwych uregulowań oraz umożliwienie wyrównania poniesionych strat majątkowych dzierżawcom dotkniętym ich efektami.

Luty 2024 r.

---

<sup>122</sup> R. Grochal, *Układ opolski. Jak asystent Janusza Kowalskiego obiecuje rolnikom państwową ziemię* [w: ] „Newsweek”, 09.10.2022 r.

