

BEATA JEŻYŃSKA

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska
e-mail: beata.jezynska@mail.umcs.pl
ORCID: 0000-0001-6753-5673

Polskie struktury agrarne w perspektywie 20 lat Wspólnej Polityki Rolnej

Polish agrarian structures in the 20-year perspective
of the Common Agricultural Policy

Le strutture agrarie polacche in una prospettiva di 20 anni
della politica agricola comune

Poland's accession to the European Union in 2004 became an accelerator of transformation processes, especially the structural ones. The main transformation factor was the inflow of aid funds under the 2nd pillar of the Common Agricultural Policy. The legal analysis presented in the article covers the structural transformations in the perspective of the 20 years of the common agricultural policy in Poland. The main research objective was to assess the current legal state of its agrarian structures. The analysis led to the conclusion that generally the direction of changes in the structure of farms in Poland is consistent with that observed in countries with a higher level of agriculture. However, the pace of these transformations is too slow to expect a fast levelling out of the still existing differences, and resulting from it improvement of competitiveness. The changes that are desired in the area structure of farms in Poland require changes in the existing legal regulations. An urgent change is also needed in the regulation of agricultural leases and in the system of financing and allocating resources.

Keywords: agrarian structures, Common Agricultural Policy, competitiveness of farms, agricultural holding, agricultural real estate

L'adesione della Polonia all'Unione europea nel 2004 è diventata un acceleratore per i processi di trasformazione, soprattutto strutturali. Il principale fattore per queste trasformazioni è stato l'afflusso di fondi di aiuto nell'ambito del secondo pilastro della politica agricola comune. L'analisi giuridica ha abbracciato le trasformazioni strutturali in una prospettiva di 20 anni di funzionamento della politica agricola comune in Polonia, e l'obiettivo principale della ricerca è stato quello di valutare lo status giuridico attuale ed effettivo delle strutture agrarie. Nella parte conclusiva, l'Autrice afferma, tra l'altro, che la direzione dei

cambiamenti nella struttura delle superfici delle aziende agricole in Polonia è coerente con quella osservabile nei Paesi con un livello di progresso in agricoltura più elevato, ma le dette trasformazioni sono troppo lente per aspettarsi un veloce livellamento delle differenze e, di conseguenza, un miglioramento della competitività. Per i cambiamenti auspicabili nella struttura delle superfici delle aziende agricole in Polonia di cruciale importanza si rivela il commercio dei terreni agricoli, il che richiede di introdurre modifiche alle regolazioni giuridiche esistenti. Cambiamenti urgenti servono anche in materia di regolazione degli affitti agricoli e del sistema di finanziamento e di stanziamento di fondi.

Parole chiave: strutture agrarie, politica agricola comune, competitività delle aziende agricole, azienda agricola, fondo agricolo

Wstęp

Wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. poprzedziła szeroka dyskusja o rolniczych aspektach integracji. Rolnicy stanowili bowiem jedną z najbardziej sceptycznie nastawionych grup społecznych¹. Mimo przedstawienia szans rozwoju rolnictwa przez modernizację i unowocześnienie technologii produkcji z wykorzystaniem środków pomocowych UE² niepokój społeczny był niemal powszechny. Obawy dotyczyły głównie zagrożeń związanych z napływem importowanej żywności, możliwością wykupu ziemi rolniczej przez podmioty zagraniczne oraz ograniczeniem swobody produkcji i warunków konkurencji³.

Poszukiwaniem rozwiązań zajmowały się różne gremia, a efekty ich prac miały stanowić podstawę opracowania polskiego stanowiska negocjacyjnego. Ważnym forum merytorycznej dyskusji była zorganizowana w lutym 2000 r. przez Komisję Rozwoju Wsi i Rolnictwa Senatu RP oraz Instytut Nauk Prawnych PAN konferencja pt. „Polityka rolna Wspólnoty Europej-

¹ A. Sadowski, W. Czubak, *The priorities of rural development in UE countries in years 2007–2013*, „Agricultural Economics” 2013, nr 59(2), s. 58–73; A. Sadowski, *Polska wieś korzysta na obecności w Unii*, „Rzeczpospolita” 9.12.2021 r.

² W. Czubak, *Rola i wpływ dopłat bezpośrednich na procesy przemian w rolnictwie*, w: W. Czubak, E. Kiryluk-Dryjska, W. Poczta, A. Sadowski, *Wspólna Polityka Rolna a rozwój rolnictwa w Polsce*, Poznań 2012, s. 137–169.

³ G. Spychalski, *Konsekwencje integracji europejskiej dla polskiego rolnictwa w opinii właścicieli gospodarstw rolnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenie Ekonomistów i Agrobiznesu” 2015, t. 18, z. 1, s. 33 i n.; F. Tomczyk, *Rolnictwo polskie i nauki rolnicze wobec integracji z Unią Europejską*, „Postępowanie Nauk Rolniczych” 1998, nr 3, s. 4–19.

skiej i jej konsekwencje dla polskiego rolnictwa”⁴. Obrady w dużej części dotyczyły takich kwestii, jak: wielkości kontyngentów, kwoty produkcyjne, limity handlowe, normy higieniczne i jakościowe ustalone dla poszczególnych rynków branżowych oraz możliwości konkurencyjnych polskiego rolnictwa.

Na ich tle wystąpienie Profesora Aleksandra Lichorowicza stanowiło wyraźny kontrpunkt, kierujący dyskusję na generalne wyzwania stojące przed akcesją. Referat pt. „Kierunki zmian w polskim prawie rolnym w ramach jego harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej” dotyczył instrumentów prawnych kształtowania struktur agrarnych. Poruszone wówczas przez Profesora kwestie, mimo upływu niemal ćwierćwiecza, nadal stanowią przedmiot dylematów decyzyjnych i legislacyjnych. Będą one osią dalszych rozważań, prowadzonych metodą prawnodogmatyczną, historyczną oraz z wykorzystaniem danych statystycznych i innych ujętych w formalnych raportach i sprawozdaniach, co pozwoli ocenić stan prawny i faktyczny struktur agrarnych w Polsce.

1. Struktury agrarne w Polsce przed akcesją do Unii Europejskiej

Akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. stała się bodźcem do zmian w rolnictwie i na obszarach wiejskich, a także przyspieszenia procesów transformacyjnych. Do przekształceń tych przyczynił się głównie napływ środków pomocowych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Opierała się wówczas na dwóch obszarach oddziaływania: kształtowaniu dochodów rolniczych przez dopłaty bezpośrednie i regulacje wspólnego rynku (w ramach I filaru WPR) oraz przekształceniach strukturalnych w rolnictwie (jako II filar WPR)⁵.

Ustawodawstwo strukturalne UE w 2000 r. było już znacznie rozbudowane, a pogląd, że stanowi ono podstawę konkurencyjności gospodarstw

⁴ Materiały z konferencji: www.senat.pl/k4/agenda/seminaria/000222.pdf [dostęp: 1.06.2024].

⁵ Od początku integracji do 2003 r. w ramach WPR Polska otrzymała transfery na sumę 75,7 mld euro, z czego na I filar przeznaczono 49,9 mld euro, a na II filar – niemal 24,4 mld euro. Środki przyznane Polsce na realizację wyzwań, przed którymi stały gospodarstwa rolne i obszary wiejskie, zgodnie uznawano za poważny wkład finansowy, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i względem innych krajów. A w odniesieniu do środków II filaru Polska była największym ich beneficjentem w UE. Zob. P. Chmieliński, W. Czubak, *Ewolucja oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na przemiany wsi i rolnictwa w Polsce – zestawienia transferów*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, s. 24–26.

rolnych i przesądza o ich sukcesie ekonomicznym, miał znaczenie kierunkowe⁶. Pojęcie struktur agrarnych, co podkreślał Aleksander Lichorowicz, było kształtowane przez różne czynniki: gospodarcze, finansowe, społeczne i socjalne. Szczególne znaczenie zostało przypisane pojęciu i organizacji gospodarstwa rodzinnego oraz innych jednostek produkcyjnych, zasadom obrotu nieruchomościami rolnymi oraz mechanizmom finansowym kształtującym struktury agrarne.

Prezentując zakres (przygotowawczej i bezpośredniej) implementacji dorobku prawnego Unii Europejskiej do regulacji strukturalnej, Aleksander Lichorowicz kierował uwagę uczestników spotkania na widoczny brak zainteresowania tym zagadnieniem i przestrzegał, że jeśli w obrębie naszego prawa nie dostosujemy wskazanych czynników do struktur europejskich, to nie nadrobimy zaległości i nie dokonamy koniecznych zmian, a przede wszystkim nie osiągniemy odpowiedniego poziomu konkurencyjności, co będzie rzutowało na całą sferę objętą Wspólną Polityką Rolną.

2. Struktury agrarne w perspektywie 20 lat obowiązywania Wspólnej Polityki Rolnej

2.1. Struktura gospodarstwa rolnych i produkcji rolnej

Oceny kierunku i tempa zmian struktury obszarowej gospodarstw w Polsce po wejściu do UE można dokonać na podstawie ogólnie dostępnych danych Eurostatu z lat 2005–2020⁷.

W 2003 r. 1,85 mln gospodarstw indywidualnych o powierzchni powyżej 1 ha użytków rolnych prowadziło działalność na 13,6 mln hektarów. Przeciętna powierzchnia użytków rolnych przypadająca na gospodarstwo wyniosła 7,4 ha. Według ostatniego spisu rolnego z 2020 r. w Polsce średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego wzrosła bardzo nieznacznie – z 11,3 ha w 2010 r. do 12,4 ha w 2020 r. Tylko 145 tys. gospodarstw miało powierzchnię powyżej 20 ha, a 39 tys. – powyżej 50 ha. W 2020 r. połowa gospodarstw rolnych w Polsce wciąż miała powierzchnię użytków rolnych poniżej 5 ha

⁶ Zagadnieniom europejskiego prawa struktur agrarnych jest poświęcona monografia A. Lichorowicza, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996.

⁷ *Europejski Zielony Ład. Aspirowanie do miana pierwszego kontynentu neutralnego dla klimatu*, Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [dostęp: 29.12.2023]; *Transfery finansowe Polska – budżet UE*, Ministerstwo Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> [dostęp: 29.12.2023].

i produkcję standardową nieprzekraczającą 4 tys. euro. Oznacza to, że średni areal polskiego gospodarstwa jest nadal jednym z najniższych w Europie.

Działalność rolnicza jest głównym źródłem utrzymania dla niespełna 1/3 gospodarstw, zaś pozostałe źródła dochodów to działalność pozarolnicza, emerytury i renty, świadczenia socjalne⁸.

Ocena konkurencyjności polskich gospodarstw rolnych wymaga dokonania pewnych porównań. Wśród krajów europejskich największymi konkurentami Polski w produkcji rolnej są Niemcy, Dania i Francja, a w niedalekiej przyszłości także Ukraina. W procesie transformacji struktur obszarowych rolnictwo tych krajów jest znacznie bardziej zaawansowane niż w Polsce. Według oficjalnych danych statystycznych w latach 2005–2020 liczba gospodarstw w Danii zmniejszyła się o 28%, we Francji – o 31%, w Niemczech – o 33%, a w Polsce – o 24%⁹. Podobnie, co ma szczególne znaczenie gospodarcze, kształtują się zmiany w grupie gospodarstw o powierzchni 100 ha i więcej użytków rolnych. W latach 2005–2020 wzrastał on odpowiednio: w Danii – z 52% do 75%, we Francji – z 52% do 68%, w Niemczech – z 50% do 62%, a w Polsce – z 18% do 23%¹⁰.

Przywołane dane statystyczne dobrze obrazują problemy strukturalne polskich gospodarstw rolnych. Rozdrobnienie struktury produkcyjnej nadal stanowi znaczącą przeszkodę w ich rozwoju, a proces zmian jest zbyt wolny. Aby utrzymać konkurencyjność, konieczne jest przyspieszenie koncentracji, specjalizacji i profesjonalizacji gospodarstw rolnych, dla których kluczowe znaczenie mają prawne ramy obrotu nieruchomościami rolnymi.

2.2. Obrót nieruchomościami rolnymi jako czynnik zmian strukturalnych

Problematyce krajowego reżimu prawnego obrotu nieruchomościami rolnymi, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, środowisko agrarystów poświęciło wiele uwagi i dało wyraz w licznych publikacjach naukowych¹¹. Omówienie zagadnienia obrotu w perspek-

⁸ Dane GUS, *Powszechny Spis Rolny 2020*, Warszawa 2021.

⁹ *Transfery finansowe...*

¹⁰ J. Plewa, *Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu globalnym*, w: P. Chmieleński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo...*, s. 157–175.

¹¹ Z obszernej literatury można przywołać: A. Lichorowicz, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 387–434; idem, *Prawna regulacja obrotu grun-*

tywie czasowej wymaga jednak szerszego ujęcia niż analiza konkretnych rozwiązań prawnych. Problem regulacji obrotu nieruchomościami wykracza bowiem poza struktury agrarne. I choć stanowią one istotę prowadzonych rozważań, to warto zwrócić uwagę na ów szerszy kontekst.

Ustawodawca na różne sposoby ingeruje w reguły obrotu powszechnego w sytuacji, gdy jego przedmiotem jest nieruchomość rolna. Uzasadnieniem takiego podejścia jest założenie, że nieruchomości rolne stanowią niepomnażalne dobro publiczne i jako takie muszą podlegać ochronie. Podawany jest także argument, że reglamentacja obrotu tym zasobem naturalnym ma znaczenie egzystencjalne dla całego społeczeństwa i dlatego jest on kontrolowany i może podlegać odrębnej regulacji. Najwyraźniej na ten temat wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w szeroko komentowanym wyroku z 31 stycznia 2001 r.¹², gdzie na gruncie regulacji spadkowej wyraził pogląd o dopuszczalności odrębnej regulacji, ale przy uwzględnieniu treści art. 23 Konstytucji, który chroniąc gospodarstwo rodzinne, nie dopuszcza do naruszenia prawa własności, dziedziczenia i wolności działalności gospodarczej. Modyfikacje regulacji, choć dopuszczalne, nie mogą być zatem dowolne.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Art. 23 Konstytucji daje podstawę do przyjęcia przez ustawodawcę uregulowań szczególnych i uzasadnia pewien stopień swobody ustawodawcy, który realizując minimalne wymogi ochrony prawa dziedziczenia (ale także własności i swobody działalności gospodarczej), 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. 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

tami rolnymi – ocena stanu prawnego, wnioski de lege ferenda, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 1/2, s. 11–22; P. Litwiniuk, *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2021, nr 1, s. 69–88; K. Marciniuk, *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 11.04.2003*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 210–213; T. Kurowska, *Ochrona gospodarstwa rodzinnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VIII, s. 14–29; S. Prutis, *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. V, s. 168–184.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P. 4/99, Dz.U. Nr 11 poz. 91.

rolnych. Regulacja ta powinna być skorelowana z całokształtem regulacji dotyczącej obrotu gruntami rolnymi”¹³.

Ów całokształt regulacji należy do ustawodawcy zwykłego, który tworząc reguły obrotu nieruchomościami rolnymi, ma przestrzegać wyznaczonych przez Trybunał granic regulacji. Przegląd obowiązujących przepisów wskazuje, że ustawodawca przekracza niestety zakres przyznanej mu swobody i nie realizuje spójnej koncepcji. System jest przeregulowany, przepisy tworzone *ad causam*, a wielość regulacji, ich niestabilność, zakres zmian oraz znaczne poszerzenie sfery regulacji administracyjnej w czynnościach obrotu, a także widoczne uprzywilejowanie podmiotów publicznych narusza zasady racjonalnej legislacji i równości wobec prawa. W efekcie powstał nieczytelny schemat obejmujący pierwokupy, pierwszeństwa i prawo nabycia, zezwolenia, zgody, decyzje i umowy administracyjne, oświadczenia, rejestry i organy, różne zależnie od stron dokonywanej czynności prawnej. Regulację cechuje fragmentaryczność i kazuistyczność oraz rozproszenie kompetencji władczych. Regulacje nie spełniają wymogu proporcjonalności, a w konsekwencji naruszają zasadę pewności obrotu i zaufania do prawa – i z pewnością nie służą strukturom agrarnym, na co wskazują dane statystyczne.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, które przedstawiają liczbę transakcji na podstawie zawartych aktów notarialnych, w latach 2004–2021 na rynku gruntów prywatnych liczba umów przenoszących prawo własności wahała się od 62,2 tys. w 2005 r. do 79,5 tys. w 2007 r. Załamanie liczby transakcji nastąpiło po wejściu w życie 30 kwietnia 2016 r. zaostrzonych przepisów dotyczących obrotu gruntami prywatnymi. W latach 2017–2020 liczba transakcji spadła poniżej 60 tys., osiągając najniższy poziom 52,6 tys. transakcji w 2017 r. Dane potwierdzają niekorzystny wpływ przepisów z 2016 r. dotyczących obrotu gruntami prywatnymi, a także wstrzymania sprzedaży gruntów państwowych¹⁴. Zaostrzenie przepisów regulujących obrót gruntami spowodowało, że polityka strukturalna w kraju w ostatnich latach zaczęła się ukierunkowywać na utrwalanie anachronicznej struktury obszarowej, przez co znaczna część gospodarstw rolnych coraz bardziej

¹³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 2001 r. 60/01, OTK-B 2002, nr 2, poz. 120; por. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 63–64.

¹⁴ *Farms and farmland in the European Union – statistics*, Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farms_and_farmland_in_the_European_Union_-_statistics#The_evolution_of_farms_and_farmland_between_2005_and_2020 [dostęp: 19.09.2023].

i w trwały sposób staje się zależna od protekcjonizmu i wsparcia o charakterze socjalnym. Wskutek niekonsekwencji i braku spójności polityki niezbędne zmiany strukturalne w rolnictwie w ostatnich latach uległy spowolnieniu, co obniżyło konkurencyjność polskiego rolnictwa na wspólnym rynku, podczas gdy w tym czasie w większości krajów Europy Zachodniej konsekwentnie kontynuowano proces koncentracji gruntów, budującej konkurencyjność gospodarstw rolnych.

2.3. Dzierżawy rolnicze

Na zmiany struktury obszarowej gospodarstw w polskim rolnictwie po akcesji pozytywny wpływ mogły mieć prawne reguły dzierżawy gruntów rolnych. Na forum europejskim powszechnie uznaje się, że dostęp do korzystania z gruntów rolnych na podstawie umów dzierżawy ma zasadniczy wpływ na sukces zmian strukturalnych w krajach Unii Europejskiej i ich ekonomicznego znaczenia¹⁵. Udział dzierżaw rolniczych w użytkowaniu gruntów wynosi średnio ponad 40%, a we Francji i w Niemczech przekracza 60%. W Polsce szacuje się go na ok. 20%¹⁶.

W Polsce przekształcenia sektora państwowego w rolnictwie w zasadzie zakończyły się przed akcesją Polski do UE. Do końca 2003 r. sprzedano 1,3 mln ha gruntów rolnych, a w dzierżawie na podstawie wieloletnich umów pozostało 2,1 mln ha, z czego 1,5 mln ha (70%) umów obejmujących 100 ha i więcej. Stan ten trwał do 2011 r., gdy uznano za konieczne zwiększenie zasobu gruntów państwowych na powiększanie gospodarstw rodzinnych. W tym celu sięgnięto po grunty gospodarstw wielkotowarowych, wśród których znaczną grupę stanowiły spółki tworzone przez byłych pracowników PGR-ów. Ustawa z 16 września 2011 r.¹⁷ dokonała daleko idącej ingerencji w prawa dzierżawców, którzy zostali „wezwani” do wyłączenia 30% użytków rolnych, tj. ok. 136 tys. ha łącznie, i zwrot do zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (obecnie jest to Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa). Forma wyłączenia gruntów z dzierżawy, mimo pozoru dobrowolności,

¹⁵ A. Lichorowicz, *Potrzeba uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 63–78.

¹⁶ A. Suchoń, *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 269–287; eadem, *Dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa 2019, s. 373–396; eadem, *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa gruntów rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości w praktyce notarialnej*, Warszawa 2017, s. 247–267.

¹⁷ Ustawa z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 233, poz. 1382.

miała charakter przymusowy, a odmowa wyłączenia z produkcji była zagrożone sankcjami w postaci likwidacji gospodarstw. Z obowiązku zostały wyłączone tylko spółki Skarbu Państwa dzierżawiące grunty państwowe, co zostało ocenione jako swoisty powrót do preferencji własności państwowej.

W stosunku do 62% umów dzierżawcy wyrazili zgody na wyłączenia, czego efektem było podpisanie aneksów wyłączających z produkcji ponad 77 tys. ha. W pozostałych przypadkach uprawnieni z tytułu dzierżawy podjęli kroki prawne. Barię dla szerszego domagania się ochrony prawnej okazały się opłaty z tytułu bezumownego korzystania z gruntów po wygaśnięciu umów, które ostatecznie ustalono na trzydziestokrotność wysokości czynszu. Wskutek odmowy przedłużenia dzierżawcom umów i wobec braku należytej ochrony ich praw prowadzone gospodarstwa sukcesywnie podlegały fizycznej likwidacji, polegającej na wyprzedazy żywego inwentarza, majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych oraz zwolnieniach pracowników. Wygaszanie produkcji objęło ponad 400 gospodarstw o łącznej powierzchni ok. 178 tys. ha, zatrudniających ok. 6 tys. pracowników. Do 31 grudnia 2022 r. wygasło ponad 200 umów obejmujących dzierżawą blisko 58 tys. ha. Do końca 2024 r. wygaśnie większość pozostałych, obejmujących ponad 120 tys. hektarów użytków rolnych¹⁸. „Uwolnione” nieruchomości wróciły do dyspozycji Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z przeznaczeniem na wsparcie gospodarstw o niskim potencjale ekonomicznym.

Wskutek podjętych działań legislacyjnych struktura obszarowa gospodarstw w Polsce ulega deformacji, zwłaszcza wielkotowarowych gospodarstw korzystających z gruntów państwowych na podstawie długoterminowych umów dzierżawy. Likwidacja nowoczesnych, konkurencyjnych i podejmujących działania na rzecz środowiskowego zrównowazenia, wielkotowarowych gospodarstw przez wygaszanie produkcji jest z perspektywy gospodarczej działaniem nieracjonalnym, szkodliwym i niosącym długofalowe skutki¹⁹.

3. Czynniki finansowe

Na istniejący stan struktury agrarnej w Polsce duży wpływ, zarówno dawniej, jak i obecnie, mają mechanizmy wsparcia bezpośredniego, zwłaszcza dopłaty bezpośrednie. System dopłat ewoluował: od jednolitej płatności do

¹⁸ A. Kołodziej, J. Pyrgies, *Obrót gruntami rolnymi a zmiany struktury obszarowej gospodarstw*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo...*, s. 219–224; Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 r., Warszawa 2013.

¹⁹ A. Kołodziej, J. Pyrgies, *Obrót gruntami rolnymi...*, s. 225–226.

każdego hektara użytków rolnych w kierunku ograniczania środków dla wielkotowarowych gospodarstw (tzw. *capping*) i zwiększenia wsparcia kierowanego do małych i średnich gospodarstw²⁰. Poprawa konkurencyjności gospodarstw rolnych przestała stanowić zasadniczy cel wsparcia finansowego, a dodatkowe środki przeznaczono na niwelowanie różnic w dochodach. System płatności bezpośrednich w coraz większym stopniu realizuje funkcję socjalną, zachęcając do utrzymywania nawet niewielkich obszarów użytków rolnych jako gospodarstw rolnych. Ich sytuacja stała się jeszcze korzystniejsza po dokonaniu w 2015 r. zmian w systemie płatności bezpośrednich na korzyść małych i średnich gospodarstw²¹. Wprowadzono m.in. możliwość korzystania z uproszczonego systemu dla małych gospodarstw, płatności dodatkowej dla małych i średnich gospodarstw oraz dla młodych rolników. Działania te nie przyniosły oczekiwanych efektów, co pokazują przywołane już dane statystyczne.

Innym negatywnym zjawiskiem potwierdzającym socjalny cel realizowany z funduszy strukturalnych jest alokacja środków między funduszami. Aby umożliwić państwu UE lepsze dostosowanie polityki do priorytetów zmian w sektorze rolnym, Komisja Europejska dała możliwość przesunięcia środków finansowych między filarami. W latach 2007–2013 było to do 25%, a przyjęty kompromis na okres 2023–2027 zezwalał na przesunięcie do 30% środków z II filara do I filara WPR. W Polsce w obu okresach programowych dokonano przesunięcia z puli przeznaczonej na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich na dopłaty bezpośrednie. W rezultacie roczna kwota środków na II filar w latach 2007–2013 wynosiła 2,5 mld euro, a w następnych budżetach zmalała odpowiednio do 1,3 mld i 0,9 mld. To oznacza wyraźne ograniczenie możliwości finansowania działań strukturalnych, modernizacyjnych rolnictwa i rozwoju pozarolniczych funkcji obszarów wiejskich²².

²⁰ A. Sadłowski, *Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2022, t. 66, nr 3, s. 119–127; D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia obniżenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, t. XII, s. 19–32; J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2020, s. 599–612; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 326–334.

²¹ Obecnie podstawę ubiegania się o płatności dla małych i średnich gospodarstw stanowi art. 147a ustawy z 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 261 ze zm.

²² System Informacji Zarządczej ARiMR, www.gov.pl/web/arimir/platnosci-bezposrednie [dostęp: 26.02.2024]; M. Drygas, I. Nurzyńska, *Pożądana struktura wsparcia w ramach*

Negatywne skutki zachowawczej i chaotycznej legislacji strukturalnej w Polsce ujawniły się na przełomie 2023 i 2024 r. w kontekście wojennych warunków handlu ukraińskim zbożem.

Między Unią Europejską a Ukrainą już od 2016 r. obowiązuje umowa o wolnym handlu i inwestycjach (DCFTA²³), która stopniowo redukuje cła oraz ograniczenia ilościowe we wzajemnej wymianie handlowej. Agresja Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. drastycznie zmieniła sytuację humanitarną i gospodarczą. Jednym ze sposobów wsparcia Ukrainy przez Unię Europejską była radykalna liberalizacja handlu, polegająca na zawieszeniu wszystkich ceł na importowane towary, obowiązująca od czerwca 2022 r.

Uwolnienie handlu z całą ostrością ukazało problemy z konkurencyjnością rolnictwa polskiego. W związku z zablokowaniem szlaków czarnomorskich i tradycyjnych kierunków eksportowych doszło do poważnego zwiększenia importu towarów rolno-spożywczych, zwłaszcza zboża, z Ukrainy do UE i drastycznej obniżki ich cen na rynkach europejskich, głównie w Polsce. Stan ten stał się zarzewiem ostrego konfliktu między Polską a Ukrainą oraz Unią Europejską. Działania rozjemcze i zaradcze były podejmowane *ad hoc*, nie do końca zgodnie z obowiązującymi traktatami, i mało efektywnie. Perspektywy też nie są optymistyczne. Problem polega bowiem na tym, że Ukraina jest jednym z najbardziej konkurencyjnych obszarów na świecie, jeśli chodzi o produkcję żywności²⁴. Wynika to nie tylko z posiadania największych zasobów czarnoziemów (ok. 40%), lecz także z przewagi w strukturze gospodarstw o dużych powierzchniach, sprzyjających inwestycjom w nowoczesne techniki uprawy, sprzęt i technologię, również z udziałem kapitału zagranicznego. Optymistycznie można założyć, że jedynie niewielka część największych polskich gospodarstw (o powierzchni powyżej 100 ha) produkujących zboża i rośliny oleiste jest w stanie wytrzymać stałą konkurencję z Ukrainą²⁵.

wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 r. oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa, Forum Inicjatyw Rozwojowych, Warszawa 2021, s. 78 i n.

²³ Od 1 stycznia 2016 r. UE i Ukraina tymczasowo stosują pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA) w ramach szerszego układu o stowarzyszeniu (Dz.U. UE L z 2014 r. Nr 161, s. 3 ze zm.), którego postanowienia dotyczące polityki i współpracy są tymczasowo stosowane od listopada 2014 r. DCFTA otwiera rynki towarów i usług po obu stronach w oparciu o przewidywalne i możliwe do wyegzekwowania zasady handlu.

²⁴ S. Matuszak, *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie*, Warszawa 2021, s. 5–56.

²⁵ A. Sarna, *Transformacja ukraińskiego rolnictwa: od kolchozów do agroholdingów*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” 2014, nr 127.

Trzeba więc szukać innych rozwiązań, poczynając od diagnozy obecnej sytuacji i wsparcia wspólnych przedsięwzięć, które mogłyby przynieść korzyści obu stronom: polskiej i ukraińskiej. Bliskość Ukrainy daje możliwość efektywnego przetwarzania w Polsce importowanych surowców. Polskie przetwórstwo rolno-spożywcze należy do najnowocześniejszych w Europie, a jego moce przerobowe są według przetwórców dalekie od pełnego wykorzystania. Dobrze rokują wspólne inwestycje infrastrukturalne, na które – jak pokazała Rumunia – można wykorzystać pomoc finansową z UE.

Polska może z powodzeniem eksportować na rynek ukraiński wiele produktów spożywczych, jak choćby produkty i przetwory mleczarskie, mięso, wyroby cukiernicze i czekoladowe, a w przyszłości – w jeszcze większym zakresie produkty premium. Ukraina stanowi obiecujący rynek dla polskich produktów rolno-spożywczych. W 2021 r. ich eksport do tego kraju stanowił ponad 2% całkowitego polskiego eksportu żywności, osiągając wartość 811 mln euro – co oznacza wzrost o 7% w porównaniu z 2020 r. Jednak import z Ukrainy rośnie szybciej niż eksport, co w 2021 r. doprowadziło do ujemnego salda handlowego Polski z tym państwem na poziomie 107 mln euro. Wartość importu z Ukrainy wyniosła wówczas 919 mln euro, czyli o 27% więcej niż w 2020 r. i ponad sześć razy więcej niż w 2009 r.²⁶ Dobre stosunki handlowe i inwestycyjne mogą te proporcje zmienić na korzyść Polski.

Wnioski końcowe

Kierunek zmian struktury obszarowej gospodarstw w Polsce po akcesji do UE jest zbieżny z obserwowanym w krajach o wyższym poziomie rozwoju rolnictwa, ale tempo tych przekształceń jest zbyt wolne, by można oczekiwać szybkiego wyrównania różnic strukturalnych, a w konsekwencji poprawy konkurencyjności. Racjonalizacja struktury obszarowej gospodarstw rolnych stanowi zatem wyzwanie i warunek dalszego efektywnego rozwoju polskiego rolnictwa.

Dla pożądaných w Polsce zmian struktury obszarowej gospodarstw rolnych kluczowy jest rynkowy obrót gruntami rolnymi, o ile zostanie odpowiedzialnie uregulowany. W ciągu ostatnich 20 lat system obrotu gruntami rolnymi ewoluował od nieskrępowanej przepisami swobody w kierunku limitów obszarowych, ograniczeń możliwości dysponowania nabytymi gruntami oraz deklaratywnej wyłączności ich nabywania przez rolników

²⁶ S. Matuszak, *Spichlerz świata...*, s. 52–55.

indywidualnych prowadzących gospodarstwa rodzinne. Przenoszenie własności utrudnia i komplikuje wiele rygorystycznych wymogów i ograniczeń.

Racjonalizacja struktury obszarowej wymaga pilnej regulacji dzierżaw rolniczych. Dlatego postuluje się, by w sprawie wielkotowarowych gospodarstw dzierżawców gruntów państwowych, w tym spółek utworzonych przez byłych pracowników PGR-ów, opowiedzieć się za rozwiązaniem pragmatycznym, w myśl którego dzierżawcy, którzy wyłączyli 30% użytków rolnych, mogliby przedłużać umowy bez nowych włączeń, a ci, którzy nie wyrazili na nie zgody i nadal prowadzą gospodarstwa, mieliby możliwość uczestniczyć w przetargach ofert pisemnych, po wyłączeniu racjonalnie uzasadnionej powierzchni gruntów i przy zapewnieniu ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej. Konieczna wydaje się także rezygnacja z zakazu sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, który nie ma merytorycznego uzasadnienia, a wręcz tworzy zagrożenie dla konkurencyjności polskiego rolnictwa i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego kraju.

Zmiany wymagają też instrumenty finansowego wsparcia. Preferencyjne ukierunkowanie wsparcia na małe i średnie gospodarstwa, którego część nadal trafia do osób ich nieprowadzących, jest jednym z czynników osłabiających skuteczność działań na rzecz poprawy konkurencyjności polskiego rolnictwa. System wsparcia powinien zostać ukierunkowany na gospodarstwa towarowe zdolne do rozwoju w celu poprawy ich konkurencyjności, przy uwzględnieniu niezbędnych działań na rzecz poprawy stanu środowiska. System finansowania powinien w mniejszym stopniu bazować na bezpośrednich płatnościach obszarowych, a w większym – na dofinansowywaniu konkretnych działań i zadań. Do gospodarstw małych obszarowo mogą być adresowane środki o charakterze pomocowym, ale pod warunkiem spełnienia określonych wymogów, zwłaszcza środowiskowych, takich jak rolnictwo regeneratywne, konserwujące czy węglowe. Działania takie, co pokazują badania, mogłyby skutecznie przeciwdziałać postępującej deformacji struktury obszarowej gospodarstw w Polsce oraz wspierać działania proekologiczne.

BIBLIOGRAFIA

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D. (2020), *Płatności bezpośrednie*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Chmieliński P., Czubak W. (2024), *Ewolucja oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na przemiany wsi i rolnictwa w Polsce – zestawienia transferów*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa.

- Czechowski P., Niewiadomski A. (2012), *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. X.
- Czubak W. (2012), *Rola i wpływ dopłat bezpośrednich na procesy przemian w rolnictwie*, w: W. Czubak, E. Kiryluk-Dryjska, W. Poczta, A. Sadowski, *Wspólna Polityka Rolna a rozwój rolnictwa w Polsce*, Poznań.
- Drygas M., Nurzyńska I. (2021), *Pożądana struktura wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej po 2020 roku oraz cele polityki krajowej w świetle globalnych wyzwań modernizacyjnych wobec polskiego rolnictwa*, Warszawa.
- Kołodziej A., Pyrgies J. (2024), *Obrót gruntami rolnymi a zmiany struktury obszarowej gospodarstw*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Kurowska T. (2009), *Ochrona gospodarstwa rodzinnego - uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. VIII.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- Lichorowicz A. (2004), *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” nr 2.
- Lichorowicz A. (2009), *Prawna regulacja obrotu gruntami rolnymi – ocena stanu prawnego, wnioski de lege ferenda*, „*Przegląd Legislacyjny*” nr 1/2.
- Lichorowicz A. (2010), *Potrzeba uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” nr 2.
- Litwiniuk P. (2021), *Z problematyki wykonywania prawa pierwokupu nieruchomości rolnej przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” nr 1.
- Łobos-Kotowska D. (2014), *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia obniżenia płatności*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. XII.
- Marciniuk K. (2017), *Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego 11.04.2003*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Matuszak S. (2021), *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie*, Raport OSW, Warszawa.
- Plewa J. (2024), *Polskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa w ujęciu globalnym*, w: P. Chmieliński, G. Gorzelak (red.), *Polska wieś i polskie rolnictwo. 20 lat w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Prutis S. (2005), *Kształtowanie ustroju rolnego – potrzeba nowej regulacji ustawowej*, „*Studia Iuridica Agraria*” t. V.
- Sadłowski A. (2022), *Płatności bezpośrednie dla rolników – transfery, subsydia czy wydatki na dobra i usługi publiczne?*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” t. 66, nr 3.
- Sadowski A. (2021), *Polska wieś korzysta na obecności w Unii*, „*Rzeczpospolita*” 9.12.2021.
- Sadowski A., Czubak W. (2013), *The priorities of rural development in UE countries in years 2007–2013*, „*Agricultural Economics*” nr 59(2).
- Sarna A. (2014), *Transformacja ukraińskiego rolnictwa: od kolchozów do agroholdingów*, „*Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich*” nr 127.
- Spychalski G. (2015), *Konsekwencje integracji europejskiej dla polskiego rolnictwa w opinii właścicieli gospodarstw rolnych*, „*Roczniki Naukowe Stowarzyszenie Ekonomistów i Agrobiznesu*” t. XVIII, z. 1.

- Suchoń A. (2017), *Użytkowanie wieczyste i dzierżawa gruntów rolnych*, w: P. Księżak, J. Mikołajczyk (red.), *Nieruchomości w praktyce notarialnej*, Warszawa.
- Suchoń A. (2019), *Dzierżawa nieruchomości rolnych*, w: M. Korzycka (red.), *Instytucje prawa rolnego*, Warszawa.
- Suchoń A. (2022), *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Tomczyk F., *Rolnictwo polskie i nauki rolnicze wobec integracji z Unią Europejską*, „Postęp Nauk Rolniczych” 1998, nr 3.
- Winczorek P. (2008), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa.