

Warszawa, 4 stycznia 2021 r.

Stanowisko Rady TEP w sprawie likwidacji gospodarstw dzierżawców

Apelujemy o zatrzymanie procesu likwidacji gospodarstw rolnych utworzonych na dzierżawionych gruntach państwowych.

- organy i instytucje rządowe od kilku lat realizują działania prowadzące do likwidacji dużych, prywatnych gospodarstw rolnych dzierżawiących grunty państwowe;
- działania te są sprzeczne z interesem ekonomicznym i społecznym kraju, są motywowane przesłankami politycznymi i ideologicznymi pod hasłem „ziemia dla gospodarstw rodzinnych”;
- większość z gospodarstw gospodarujących na gruntach dzierżawionych od skarbu państwa to nowoczesne, zrównoważone środowiskowo i najlepiej przygotowane do międzynarodowej konkurencji podmioty;
- istnienie tych gospodarstw jest ważnym uzupełnieniem ustroju rolnego;
- kontynuacja takich działań przez organy i instytucje rządowe przyczyni się do dalszego utrwalenia struktury agrarnej, która należy do najbardziej zacofanych w skali całej Unii Europejskiej;
- działania te podważają zasadę trwałości zawartych umów dzierżawnych;
- działania te mogą doprowadzić do przegranych przez Państwo procesów przed sądami powszechnymi, a w ostateczności przed europejskimi instytucjami wymiaru sprawiedliwości, co spowoduje koszty dla finansów publicznych.

Powyższy problem będzie w najbliższym czasie narastał, ponieważ w latach 2023–2024 kończy się większość dużych dzierżaw zawartych w pierwszej połowie lat 1990.

1. Przekształcenia własnościowe państwowego rolnictwa przez blisko 20 lat przebiegały w sposób zrównoważony, uwzględniając zarówno zapotrzebowanie na ziemię ze strony

indywidualnych rolników, jak i wymogi racjonalnego zagospodarowania mienia byłych PGR oraz utrzymania jak największej ilości miejsc pracy.

W 1989 r. państwowe gospodarstwa rolne (PGR) użytkowały 3 750 tys. ha, czyli około 19 % użytków rolnych w kraju, położonych głównie na terenach Polski północnej i zachodniej. Trzeba także pamiętać, że z PGR związanych było około 2 mln osób - pracowników i członków ich rodzin. W wyniku przekształceń własnościowych rozpoczętych w 1992 r. z 1 666 PGR o przeciętnej powierzchni około 2 700 ha, powstało ponad 5 000 gospodarstw o przeciętnej powierzchni około 350 ha, które w większości zostały wydierżawione. Ponadto wydzielono około 1 750 tys. ha w postaci niezabudowanych działek gruntu, które przeznaczono na powiększenie gospodarstw rolników indywidualnych. Zawierane na piśmie umowy dzierżawy, na okres od 8 do 30 lat, z ujednoliconymi prawami i obowiązkami właściciela i dzierżawcy, miały stanowić gwarancję bezpiecznego gospodarowania, potwierdzoną ustawowym uprawnieniem dzierżawcy do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu lub nabycia nieruchomości na zasadach pierwszeństwa.

2. Zrównoważony kierunek przekształceń sektora państwowego potwierdzono w 2003 r., uchwalając ustawę o kształtowaniu ustroju rolnego (kompromis został zaakceptowany przez wszystkie opcje polityczne reprezentowane w Parlamencie).

Podstawą kompromisu było uznanie współistnienia gospodarstw rodzinnych (do 300 ha użytków rolnych powierzchni) i gospodarstw o większym obszarze powstałych na gruntach państwowych, opartych na dzierżawie lub własności nieruchomości. Ustawa ograniczała jedynie możliwość nabycia gruntów na własność do 500 ha użytków rolnych, przy braku ograniczeń dla powierzchni dzierżawionej.

3. Ustanowiony kompromis złamano po raz pierwszy w 2011 r., poprzez wprowadzenie przepisów stanowiących o wyłączeniu z gospodarstw o większym obszarze 30 % dzierżawionych użytków rolnych.

Wyłączenia tylko z pozoru były dobrowolne. W wypadku niewyrażenia zgody na wyłączenie wskazanych działek, dzierżawcy tracili nie tylko prawo nabycia całości lub części pozostałych po wyłączeniu nieruchomości, lecz również byli pozbawiani prawa ubiegania się o przedłużenie umowy dzierżawy w trybie bezprzetargowym na kolejny okres. Z kolei dzierżawcy, którzy wyłączyli wskazane grunty, zyskiwali potencjalną możliwość nabycia całości lub części pozostałych w dzierżawie gruntów, lecz nie więcej niż 500 ha użytków rolnych. Limit ten obejmował także wcześniej nabyte grunty.

4. Należało oczekiwać, że przynajmniej tym dzierżawcom, którzy zgodzili się na wyłączenia 30% wskazanych im gruntów, umożliwi się skorzystanie z możliwości, jakie zgodnie z prawem im przysługiwały.

Jak się w praktyce okazywało, wyrażenie zgody na wyłączenia gruntów w żadnym razie nie stanowiło przesłanki decydującej o przedłużeniu umów dzierżawy bez dalszych wyłączeń.

Podobnie iluzoryczne okazało się prawo do nabycia tej nieruchomości lub jej części, o czym przesądziła uchwała SN z dnia 19 października 2017 r.

5. Kolejne stanowione przepisy podważają zasadę trwałości zawartych umów.

Dodatkowy przepis przewiduje wpisanie do przedłużanych umów dzierżawy możliwości dalszych wyłączeń 30% gruntów. Ponadto wprowadzono zasadę, że nieruchomości rolne w pierwszej kolejności będą wydzierżawiane albo sprzedawane w celu powiększenia lub utworzenia gospodarstw rodzinnych. Tak też kształtuje się obecna praktyka w tym zakresie.

6. Sposób postępowania z gospodarstwami utworzonymi na prywatyzowanych gruntach państwowych przeczy zasadzie trwałości umów, a przepisy, na jakich się ono opiera, budzą poważne wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją RP.

Poszkodowani dzierżawcy próbują dochodzić swoich praw na drodze sądowej, kwestionując ustawowe rozstrzygnięcia dotyczące wyłączeń gruntów i ich skutki, jako sprzeczne z Konstytucją RP. Wątpliwości w tych sprawach mają także sędziowie sądów powszechnych, kierujący zapytania do Trybunału Konstytucyjnego. Analogiczne stanowisko zajął również Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie procesowym do TK szeroko uzasadnił niekonstytucyjność przyjętych przepisów, zaś charakter przyjętych rozwiązań i prowadzonych działań określił mianem pułapki prawnej zastawionej na dzierżawców (TK Sygn. akt P9/19). Jednakże Trybunał Konstytucyjny - powołując się na względy formalne i idąc w myśl opinii prezentowanych przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego - konsekwentnie odmawia zajęcia stanowiska i umarza kolejne postępowania w tego typu sprawach.

7. Dla zniechęcenia niepokornych sięgnięto po tradycyjną metodę zastraszania

Procesy sądowe są długotrwałe, co może oznaczać, że w tym czasie umowa dzierżawy wygaśnie. Dzierżawca „zawieszony” w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie swojej sprawy przez sąd z chwilą upływu terminu, na jaki jego była umowa zawarta, może stać się jej bezumownym użytkownikiem. W celu zastraszania niepokornych dzierżawców i zniechęcenia ich do wstępowania na drogę sądową, wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości podwyższono w 2019 r. z 5-krotności do 30 - krotności wysokości rocznego czynszu dzierżawnego, co w przybliżeniu odpowiada wartości nieruchomości.

8. Działania podejmowane wobec dzierżawców gruntów rolnych Skarbu Państwa podważają wiarygodność umów dzierżawy, pośrednio więc kwestionują powagę Państwa, w którego imieniu umowy te były zawierane.

Dzierżawcy, którzy wygrywali w przeszłości przetarg ofert, byli zobowiązani do wykupu majątku związanego z nieruchomością oraz do przejęcia pracowników w oparciu o przepisy kodeksu pracy. Dzierżawcy przejmowali zatem funkcjonujące gospodarstwa, o ile było to tylko możliwe. Teraz sytuacja ta uległa jednak zmianie. Drastycznym przykładem jest oczekiwanie od dzierżawców, których zmuszono do rezygnacji z dzierżawy, tzw. wygaszania

gospodarstw, polegającego na wyprzedży inwentarza żywego, majątku obrotowego i ruchomych środków trwałych oraz zwolnieniu pracowników. Przyjęty schemat działania nie tylko nosi znamiona skrajnej niegospodarności, ale zwyczajnie jest sprzeczny ze zdrowym rozsądkiem. W normalnych relacjach cywilnoprawnych, zgodnie z zasadą symetrii, podobne warunki dotyczące przejmowania majątku związanego z nieruchomością i pracowników powinny obowiązywać także obecnie przy wymuszonej rezygnacji z dzierżawy i przejmowaniu nieruchomości od dotychczasowego dzierżawcy.

9. Opisywane działania na szkodę dzierżawców niekiedy uzasadnia się koniecznością przeciwdziałania nadmiernej koncentracji ziemi rolnej w pojedynczych gospodarstwach.

Wystarczy dokonać porównania struktury obszarowej polskiego rolnictwa z rolnictwem innych krajów europejskich, by uznać tego typu argumentację za bezpodstawną. Staje się to tym bardziej ewidentne, gdy porównamy dynamiki zmian tej struktury. Wskutek prowadzonej polityki, polegającej na „pełzającej” parcelacji dużych gospodarstw powiększa się jeszcze bardziej dystans, jaki nas dzieli od innych krajów UE.

Na marginesie warto odnotować, że nikomu z decydentów nie przeszkadza znacznie większa koncentracja ziemi występująca w gospodarstwach hodowlanych Skarbu Państwa, która wręcz jest popierana, skoro następują kolejne połączenia gospodarstw (średnia powierzchnia około 1 900 ha).

10. Gospodarstwa o większym obszarze posądzają się o prowadzenie działalności w sposób mniej przyjazny dla środowiska niż gospodarstwa małe.

Także ten zarzut jest bezpodstawny. Wyniki badań naukowych pokazują, że koncentracja i intensyfikacja, a także kapitałochłonna strategia rozwoju nie są sprzeczne z zasadą prowadzenia gospodarki rolnej w sposób przyjazny dla środowiska. Wręcz przeciwnie, w pewnych warunkach, najlepiej tę zasadę realizują.

11. Za równie chybiony argument na rzecz działań na szkodę dzierżawców uznać należy powoływanie się na art. 23 Konstytucji RP.

Artykuł ten stanowi, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne. Taki zapis nie oznacza jednak wyłączności dla tej grupy gospodarstw. Należy przy tym zauważyć, że gospodarstwa rodzinne stanowią 99,7 % wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce i użytkują 91,4 % całości użytków rolnych. Paradoksalnie oznacza to, że dzierżawcy i właściciele, którzy nie prowadzą gospodarstw rodzinnych, są w zdecydowanej mniejszości. Czy to nie oni, jako mniejszość, powinni podlegać szczególnej ochronie? Są wśród nich osoby fizyczne, spółki utworzone przez byłych pracowników PGR, spółdzielnie produkcji rolnej. Zdarzają się także (jeszcze) rolnicy z innych krajów UE, czy spółki z udziałem zagranicznym. Do tej grupy zaliczają się także hodowlane spółki Skarbu Państwa. Te ostatnie podmioty akurat - z definicji - taką właśnie ochronę prawną uzyskały.

12. Dopełnieniem działań związanych z obrotem gruntami są ograniczenia w finansowaniu dużych gospodarstw, w oparciu o krajowe rozwiązania wprowadzone w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Jednym z przykładów takich działań jest mechanizm redukcji, czyli tzw. capping, w ramach którego w 2015 r. przyjęto najbardziej restrykcyjne z możliwych do zastosowania ograniczenie uprawnień do płatności bezpośrednich do 150 tys. euro dla wielkotowarowych gospodarstw rolnych (własnych i dzierżawionych). Obecnie w planach jest jego obniżenie do 60 tys. euro w nowej perspektywie finansowej na lata 2021-2027. Takie ograniczenia wpisują się w koncepcję strukturalnego trwania, którą można odczytać z projektu Planu Strategicznego dla WPR z załącznikami (strona internetowa MRiRW). Jednak trwanie, oprócz dodatkowych środków dla małych i średnich gospodarstw, wymaga ograniczenia krajowej konkurencji (duże gospodarstwa produkują za dużo i za tanio). Pozostaje jeszcze konkurencja zagraniczna (import produktów rolnych i żywności) i z tą będzie trudniej, dopóki jesteśmy w Unii. Ale w odwodzie mamy jeszcze bitwę o przetwórstwo i handel (repolonizacja), której wynik może sporo zmienić.

Reasumując, w przypadku dzierżawców, prowadzących gospodarstwa na gruntach państwowych, mamy do czynienia z bezprzykładnym procesem destrukcji, której poddawana jest najbardziej konkurencyjna część polskich gospodarstw rolnych. Nie ma żadnych racjonalnych powodów, które uzasadniałyby postępowanie prowadzące do pełzającej parcelacji gospodarstw dzierżawców. Jednoznacznie nasuwa się więc wniosek, że w tak ukierunkowanych przekształceniach chodzi głównie o tani efekt propagandowy: „ziemia dla rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne”.

Powstrzymanie działań prowadzonych przeciwko dzierżawcom jest możliwe nawet w obecnym stanie prawnym. Do tego niezbędne są jednak uczciwe, a nie tylko pozorowane, działania ze strony władz. Docelowo konieczne są zmiany ustawowe przywracające równowagę, jaka leżała u podstawy formuły przekształceń własnościowych realizowanych przez prawie 20 lat.

Rada TEP podkreśla, że z błędnej, choć propagandowo nośnej koncepcji likwidacji gospodarstw dzierżawców, należy niezwłocznie się wycofać. Doraźne cele polityczne nie mogą przesłaniać długofalowych interesów gospodarczych Państwa i jego obywateli. Skutkiem ubocznym mogą być przegrane przez Państwo procesy przed sądami powszechnymi a w ostateczności przed europejskimi instytucjami wymiaru sprawiedliwości.

Towarzystwo Ekonomistów Polskich (TEP) krzewi wiedzę ekonomiczną i wyjaśnia zjawiska gospodarcze współczesnego świata, propagując poszanowanie własności prywatnej, wolną konkurencję oraz wolność gospodarczą, jako warunki rozwoju Polski. Zrzesza praktyków biznesu i teoretyków różnych dziedzin nauk ekonomicznych.