

**Bożena Tańska-Hus, Stanisław Minta**

*Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu*

## **POLITYKA ROLNA PAŃSTWA A KWESTIA DZIERŻAWCÓW**

### *AGRICULTURAL POLICY AND THE LEASEHOLDERS*

**Słowa kluczowe: dzierżawa rolnicza, regulacje prawne, gospodarstwa wielkoobszarowe**

*Key word: agricultural leasing, legal regulations, large farms*

**Abstrakt.** Przedstawiono problematykę polityki rolnej względem dzierżawców. Analizie poddano regulacje prawne w zakresie dzierżawy rolniczej w latach 1990-2011. Szczególną uwagę zwrócono na możliwości funkcjonowania i rozwoju gospodarstw wielkoobszarowych opartych na dzierżawie. Dzierżawa rolnicza będzie zawsze uważana za podstawowy instrument przekształceń własnościowych i strukturalnych w rolnictwie państwowym. Wpłynęła ona tak jak UE, w istotny sposób na powiększenie powierzchni gospodarstw rodzinnych oraz powstanie gospodarstw wielkoobszarowych.

### **Wstęp**

Dzierżawa rolnicza wywodząca się z prawa rzymskiego była zawsze postrzegana jako istotny instrument poprawy struktury obszarowej rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Forma ta pozwala na dostosowanie rolnictwa do zmian zachodzących w jego otoczeniu. Zwiększa stopień mobilności ziemi – podstawowego czynnika produkcji w rolnictwie oraz sprzyja poprawie jego efektywności, przejawiającej się zwłaszcza w zwiększeniu skali produkcji. Począwszy od 1990 r. dzierżawa odegrała dużą rolę w poprawie struktury obszarowej mniejszych gospodarstw oraz w powstaniu gospodarstw wielkoobszarowych. Duży wzrost zainteresowania taką formą użytkowania gruntami nie znajdował jednak poparcia w odpowiednich regulacjach prawnych, które gwarantowałyby trwałość i stabilizację dzierżawy. Obecnie obowiązujące uregulowania zmierzają raczej do likwidacji dzierżawy rolniczej i wyraźnej dyskryminacji w tej kwestii gospodarstw wielkoobszarowych, nacechowanej bardziej założeniami polityczno-ideowymi polityki rolnej państwa niż społeczno-ekonomicznymi.

### **Możliwości rozwoju gospodarstwa wielkoobszarowych w świetle nowelizacji Kodeksu cywilnego z 26 lipca 1990 r.**

Restrykcje w obrocie nieruchomościami rolnymi mogą być wymuszone różnymi względami gospodarczymi lub społeczno-politycznymi. W Polsce Ludowej w pierwszych latach po reformie rolnej kontroli podlegała prawidłowość realizacji jej zadań, gdzie ograniczenia obrotu ziemią miały często na celu utrzymanie struktury obszarowej gospodarstw ukształtowanej przez tą reformę. Ograniczenia tego rozwoju wynikały zarówno z reformy rolnej, jak i z akcji osadnictwa na Ziemiach Odzyskanych [Selwa, Stelmachowski 1970]. Ograniczenia te zostały uchylone w 1957 r. i jednocześnie rozpoczęto działania legislacyjne mające na celu ukształtowanie normatywnego modelu obrotu nieruchomościami rolnymi skonstruowanego w pełni w Kodeksie cywilnym. Zasadnicze zmiany w obrocie nieruchomościami rolnymi wprowadzono na mocy ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321). W drodze nowelizacji uchylono obowiązujące ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w obrocie nieruchomościami, prowadząc tym samym do pełnej liberalizacji w zakresie obrotu gruntami, w szczególności:

- zniesiono maksymalną normę obszarową gospodarstwa rolnego, zarówno przy nabywaniu nieruchomości, jak i przy dzierżawie;
- zniesiono wymóg posiadania kwalifikacji rolniczych;
- odstąpiono od wymogu udzielenia zgody właściwego organu na nabycie gruntów przez osoby prawne.

Liberalizacja obrotu nieruchomościami otworzyła drogę do tworzenia gospodarstw wielkoobszarowych opartych zwłaszcza na dzierżawie gruntów. Nie dawała jednocześnie podstaw, by obawiać się zagrożenia pozycji gospodarstwa rodzinnego przez procesy „farmeryzacji” naszego rolnictwa [Stefańska 1992].

W Polsce gospodarstwa wielkoobszarowe zawsze były ważnym podmiotem w polityce rolnej państwa. Zajmowały obszar od 14-20% UR, dostarczając od 30-50% produkcji towarowej. Obecnie również gospodarstwa wielkotowarowe zajmują znaczną powierzchnię UR, decydują o stabilności dwóch ważnych rynków rolnych (zbóż, rzepaku), są również istotnym odbiorcą najnowszych technologii i postępu hodowlanego w rolnictwie. Są to gospodarstwa, które prowadzą działalność gospodarczą przede wszystkim w oparciu o grunty dzierżawione. To właśnie dzięki tej formie użytkowania gruntów, stała się możliwa realizacja przekształceń własnościowych i strukturalnych w rolnictwie rozpoczętych w 1991 r. Od początku swego funkcjonowania Agencja zaoferowała do dzierżawy ponad 7,1 mln ha, wydzierżawiła 4,6 mln ha, z tego najwięcej gruntów oddano w dzierżawę w latach 1993-1997 (3,6 mln ha). W oparciu o dzierżawę powstały nowe gospodarstwa wielkoobszarowe, a umożliwiła im to nowelizacja Kodeksu cywilnego znosząca ograniczenia w obrocie nieruchomościami.

### **Status gospodarstw wielkoobszarowych w świetle ustawy z 19 października 1991 r. i ustawy z 11 maja 2003 r.**

Zasadnicze znaczenie dla pozycji prawnej gospodarstw wielkoobszarowych, perspektyw ich rozwoju i swobodnego funkcjonowania ma niewątpliwie kwestia powierzchni tych gospodarstw, co wiąże się z możliwościami nabywania i dzierżawy gruntów. Pomimo uchylecia w Kodeksie cywilnym z 26 lipca 1990 r. maksymalnych norm obszarowych gospodarstw, istniało nadal zjawisko ograniczenia przez ustawodawcę swobody w nabywaniu gruntów rolnych przez gospodarstwa wielkoobszarowe. Szczególnie widać to w przypadku regulacji prawnej, dotyczącej sprzedaży ziemi z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), gdzie zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 29 ust. 3b pkt 1 Ustawy z 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (Dz.U. 2001 r. nr 57 poz. 603) AWRSP mogła zastrzec, że w przetargu na zakup nieruchomości rolnych wchodzących w skład ZWRSP mogły uczestniczyć wyłącznie osoby fizyczne. Warunek taki skutkował tym, że w przetargach na zakup nieruchomości rolnych nie mogły uczestniczyć osoby prawne, a więc gospodarstwa wielkoobszarowe działające w formie spółek handlowych i spółdzielni.

Drugim ograniczeniem możliwości nabywania gruntów ZWRSP przez gospodarstwa wielkoobszarowe była regulacja zawarta w art. 29 ust. 3b pkt 1, określająca swoistą „powierzchnię maksymalną”. Mianowicie, AWRSP mogła zastrzec, że w przetargu mogły uczestniczyć jedynie osoby fizyczne, które zamierzały powiększyć gospodarstwa do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha przeliczeniowych. W konsekwencji tego gospodarstwa wielkotowarowe, które już przed transakcją przekraczały taką powierzchnię albo w wyniku transakcji ją przekroczyły, mogły decyzją AWRSP zostać pozbawione możliwości powiększenia swego arealu przez nabycie gruntów z ZWRSP. Wymóg nieprzekroczenia 100 ha powierzchni maksymalnej został dodatkowo uzupełniony warunkiem, by nabywca miał miejsce zamieszkania i posiadał gospodarstwo rolne w gminie, na terenie której położona jest nieruchomość wystawiona do przetargu.

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* również wprowadziła pewne zmiany w omawianej kwestii. Nadała nowe brzmienie art. 29 ust. 3b pkt 1 Ustawy z 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*. ANR mogła zastrzec uczestnictwo w przetargu na zakup nieruchomości rolnych wyłącznie na rzecz osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach dotyczących ustroju rolnego, zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne, którego powierzchnia nie powinna przekraczać 300 ha w świetle ustawy.

Należy zwrócić uwagę również na dodany art. 28a w Ustawie z 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, gdyż zgodnie z tym przepisem Agencja mogła sprzedać ziemię określonemu podmiotowi jedynie pod warunkiem, że łączna powierzchnia gruntów nabywcy nie przekroczy 500 ha. A zatem, nawet jeśli przetarg nie został ograniczony zgodnie z powyższymi kryteriami, to i tak występująca to norma obszarowa (500 ha) ograniczała możliwości nabywania od państwa nieruchomości rolnych.

Przejawem ograniczenia możliwości organizacji i powiększenia gospodarstw wielkotowarowych na bazie skarbu państwa gruntów rolnych był również Art. 39 ust. 1 przywołanej ustawy, który rozciągał działanie omówionego wyżej art. 29 ust. 3b pkt 1 na przetarg prowadzony w celu ustalenia osoby dzierżawcy nieruchomości rolnej wchodzącej w skład ZWRSP. W konsekwencji tego nie tylko przy sprzedaży, ale także przy dzierżawie istniała możliwość wyłączenia przez ANR z przetargu osób prawnych oraz narzucenia przez ANR wymogu zamieszkania i posiadania gospodarstwa na terenie gminy, gdzie położona jest dzierżawiona nieruchomość. W takiej sytuacji konieczne było także zachowanie kryteriów gospodarstwa rodzinnego.

## Status gospodarstw wielkoobszarowych w świetle Ustawy z dnia 16 września 2011 r.

Dzierżawa rolnicza jest niezmiernie istotną formą użytkowania gruntów, która zyskała na znaczeniu w ostatnich 20 latach, sprzyjając poprawie struktury obszarowej rolnictwa. Praktyczny rozwój dzierżawy wskazał na konieczność stworzenia stabilnych regulacji prawnych w zakresie funkcjonowania dzierżawy. Anachroniczna regulacja dzierżawy rolniczej, zawarta w Kodeksie cywilnym, pomijała wiele istotnych kwestii związanych z funkcjonowaniem dzierżawy. Naprzeciw temu wyszła Federacja Związków Pracowników-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, opracowując w 2006 r. przy współpracy wybitnych uczonych (prof. A. Lichorowicz, prof. W. Ziętara, prof. P. Czechowicz) projekt ustawy o dzierżawie nieruchomości rolnych, który nawiązywał do ustawodawstwa europejskiego oraz naszych tradycji i kompleksowo regulował zasady między interesami właściciela i dzierżawcy, a przede wszystkim dawał gwarancję trwałości i stabilizacji dzierżawy. Projekt ten jednak z różnych względów niezależnych od Federacji nie trafił pod obrady Sejmu, natomiast 16 września 2011 r. została uchwalona Ustawa o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 233, poz. 1382).

**Tabela 1. Powierzchnia gruntów i liczba umów dzierżawy na stan 2011**

*Table 1. Land area and the number of contracts in 2011*

Wyszczególnienie według obszarów/ <i>Specification by area [ha]</i>	Powierzchnia/ <i>Area</i>		Liczba umów/ <i>Number of contracts</i>	
	ha	%	Liczba/ <i>Number</i>	%
do 1,00	16 755	1,1	35 460	39,1
1,01-1,99	23 091	1,5	16 446	18,1
2,00-4,99	46 303	2,9	14 843	16,4
5,00-9,99	55 761	3,5	7898	8,7
10,00-19,99	85 564	5,4	6061	6,7
20,00-49,99	167 982	10,6	5382	5,9
50,00-99,99	133 427	8,4	1928	2,1
100,00-299,99	271 897	17,2	1533	1,7
300,00-499,99	270 393	17,1	690	0,8
500,00-999,99	234 821	14,8	336	0,4
1000,00 i więcej/ <i>and more</i>	276 522	17,5	144	0,1
Razem/Total	1 582 518	100,0	90 721	100,0

Zródło: obliczenia własne na podstawie [Rynek ziemi... 2011]  
*Source: own study based on [Rynek ziemi... 2011]*

oświadczenia o przyjęciu bądź odrzuceniu proponowanych wyłączeń. W przypadku niezłożenia oświadczenia w terminie ANR uzna, że dzierżawca odrzucił zmiany. Jeżeli dzierżawca nie zgodzi się na wyłączenie 30% dzierżawionych gruntów, to wtedy nie będzie miał prawa kupić dzierżawionych gruntów bez przetargu w drodze pierwszeństwa i będzie mógł użytkować je tylko do zakończenia umowy dzierżawy. Natomiast jeżeli dzierżawca zdecyduje się na kupno całości lub części dzierżawionej ziemi pozostałej po wyłączeniu 30%, może kupić grunty państwa, ale tylko do 500 ha i oczywiście pod warunkiem złożenia w ANR oświadczenia na piśmie o skorzystaniu z prawa do wykupu nieruchomości

Na tle tych rozwiązań należy zwrócić uwagę na fakt, że po pierwsze wyłączając 30% gruntów, ANR *de facto* wypowiedzi w tej części umowę dzierżawy regulowanej przepisami Kodeksu cywilnego, który nie zna instytucji wypowiedzenia części umowy bez odszkodowania, po drugie – ustawa nie reguluje kwestii rozliczenia nakładów w ramach tej części, która została wypowiedziana. Ponadto, dzierżawca nie może decydować o wyborze działek wyłączonych z dzierżawy.

Zmniejszenie powierzchni gospodarstw wielkoobszarowych o 30% spowoduje dalekosiężne skutki ekonomiczno-produkcyjne. Gospodarstwa te będą musiały być gruntownie zreorganizowane, zwłaszcza te, które prowadzą produkcję zwierzęcą i dodatkowo dzierżawią budynki i pomieszczenia gospodarcze,

Ustawa ta generalnie ogranicza możliwości funkcjonowania gospodarstw wielkoobszarowych opartych na dzierżawie. W opinii dzierżawców podstawowymi przesłankami jej uchwalenia były założenia polityczno-ideowe, a jedynym pozytywnym rozwiązaniem prawnym w tej ustawie jest to, że w ogóle utrzymano dzierżawę gruntów należących do ZWRSP. Nowa ustawa budzi wiele wątpliwości, a zwłaszcza w kwestii wyłączeń gruntów z dzierżawy. Otóż ANR może (za zgodą dzierżawcy) wyłączyć z umowy dzierżawy 30% użytków rolnych, przy czym wyłączenia te nie obejmują gospodarstw o wielkości do 428 ha UR, ponieważ po wyłączeniu zostałyby ich mniej niż 300 ha, a jest to górna granica wielkości gospodarstwa rodzinnego. Według stanu na dzień 31.12. 2011 r. w grupie obszarowej 300-499,99 ha zawartych było 690 umów na powierzchnię 270,3 tys. ha, w grupie 500-999,99 ha 336 umów na powierzchnię 234,8 tys. ha, a w grupie 1000 ha i powyżej 144 umów na powierzchnię 276,5 tys. ha. Wyłączenia dotyczą zwłaszcza gospodarstw wielkoobszarowych (tab. 1).

Zgodnie z nową ustawą, w ciągu 6 miesięcy od jej wejścia w życie ANR ma przedstawić dzierżawcom na piśmie propozycję wyłączenia 30% UR. Od daty otrzymania tego pisma dzierżawca ma 3 miesiące na złożenie na piśmie

co wiąże się ze zmniejszeniem pogłowia zwierząt w tych gospodarstwach. W wielu przypadkach dzierżawcy będą musieli się liczyć z koniecznością sprzedaży zbędnych maszyn rolniczych. Po zmniejszeniu powierzchni gospodarstw dzierżawcy będą zmuszeni również do zwolnień pracowników [Rolnik Dzierżawca 2012]. Te negatywne skutki wprowadzenia w życie ustawy spowodowały, że Federacja Związków Pracowników-Dzierżawców i Własności Rolnych zdecydowała o złożeniu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy, która w ich opinii narusza zasady: sprawiedliwości, ochrony praw dzierżawców, zaufania obywatela do państwa i prawa, bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz wolności gospodarczej [Rolnik Dzierżawca 2012].

Można stwierdzić, że rozwiązania prawne zawarte w cytowanej ustawie wykluczają dzierżawę rolniczą jako efektywną, trwałą formę użytkowania gruntów i w zasadzie jedynym zadaniem ANR, jakie wyznacza jej ustawa, to trwale rozdysponowanie gruntów Skarbu Państwa w drodze sprzedaży. Dzierżawa rolnicza podobnie jak w okresie PRL będzie traktowana w polityce rolnej państwa jako zjawisko marginalne.

## Podsumowanie

Dzierżawa rolnicza będzie zawsze uważana za podstawowy instrument przekształceń własnościowych i strukturalnych w rolnictwie państwowym. Wpłynęła ona tak jak UE, w istotny sposób na powiększenie powierzchni gospodarstw rodzinnych oraz powstanie gospodarstw wielkoobszarowych. Brak odpowiednich rozwiązań prawnych w zakresie dzierżawy rolniczej nie pozwalał w pełni, aby była ona trwałą i stabilną formą użytkowania gruntów. Uwidoczniło się to przede wszystkim w rozwiązaniach prawnych przyjętych w Ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, Ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w obecnie obowiązujących regulacjach. Ograniczenia wynikające z tych aktów prawnych dotyczyły zwłaszcza gospodarstw wielkoobszarowych.

Nie ulega wątpliwości, że gospodarstwa wielkoobszarowe oparte na dzierżawie, obok gospodarstw rodzinnych, mają uzasadnioną rację bytu w polskim rolnictwie i na rynku rolnym. Pod względem użytkiwanych plonów zbóż, rzepaku, buraków cukrowych, wydajności mlecznej krów oraz wyników produkcyjnych w trzodzie chlewnej mogą konkurować z gospodarstwami UE, takimi jak: Francja, Niemcy i Dania. Jednakże by mogły się rozwijać, wzmacniać swój potencjał produkcyjny muszą mieć poczucie trwałości i stabilizacji na dzierżawionych gruntach.

## Literatura

- Rolnik Dzierżawca, 1 i 3. 2012: APRA.  
 Rynek ziemi rolniczej. 2012: IERiGŻ, Warszawa.  
 Selwa J., Stelmachowski A. 1970: Prawo rolne. PWN, Warszawa.  
 Stefańska K. 1992: Model indywidualnego gospodarstwa rolnego w świetle nowelizowanego Kodeksu cywilnego. „Państwo i Prawo”, 3.  
 Tańska-Hus B. 2009: Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków. Monografie LXXXII Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.  
 Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny. Dz.U. Nr 55, poz. 321.  
 Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw. Dz.U. 2001 r., Nr 57, poz. 603.  
 Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Dz.U. Nr 64, poz. 592.  
 Ustawa z dnia 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.

## Summary

The article presents the state agricultural policy regarding leaseholders. The analysis for the period 1990-2011 investigates the effects of law on the agricultural land lease. A special attention is given to the possibilities of functioning and developing large farms based on land lease in the context of new regulations.

### Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Bożena Tańska-Hus  
 Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu  
 Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych  
 pl. Grunwaldzki 24a  
 50-363 Wrocław  
 tel. (71) 320 17 88  
 e-mail: bozena.tanska-hus@up.wroc.pl