

Eugeniusz Niedzielski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ZNACZENIE DZIERŻAWY W TRWAŁYM ZAGOSPODAROWANIU NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH SKARBU PAŃSTWA

LEASE IMPORTANCE IN THE SUSTAINABLE USE OF AGRICULTURAL PROPERTY OF THE TREASURY

Słowa kluczowe: dzierżawa gruntów, nieruchomości rolne Skarbu Państwa

Key words: land leasing, agricultural property of the Treasury

Abstrakt. Przedstawiono wyniki badań przeprowadzonych w 2011 r. dotyczących oceny dzierżawy jako podstawy gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Podstawą analizy były opinie 162 dzierżawców tych nieruchomości w województwie warmińsko-mazurskim nt. możliwości i uwarunkowań dotyczących trwałości dzierżawy w zagospodarowaniu państwowych nieruchomości rolnych. Respondenci wskazali na ograniczone możliwości zakupu dzierżawionych gruntów ze względu na niskie dochody. Podkreślili także, że z punktu ekonomicznego zasadne jest zachowanie przez państwo własności tych gruntów.

Wstęp

Dzierżawa jest podstawową formą gospodarowania na nieruchomościach rolnych pozostających własnością Skarbu Państwa. Po 20 latach, które upłynęły od uruchomienia procesu przekształceń mienia popegeerowskiego, problem znaczenia i uwarunkowań dzierżawy tego mienia wzbudza duże zainteresowanie społeczne i polityczne. Znajduje to m.in. wyraz w zmianach regulacji ustawowych dotyczących zagospodarowania państwowych nieruchomości rolnych. Wiele wskazuje na to, że głównym problemem związanym z dzierżawą tych nieruchomości jest jej trwałość charakterystyczna dla tej formy gospodarowania w rolnictwie większości krajów zachodnioeuropejskich, a dyskusyjna w rozwiązaniach stosowanych w rolnictwie polskim [Kołodziej, Pyrgies 2000, Niedzielski 2000, Ziętara 2000, 2002, Stankiewicz 2003, Sikorska 2006, Suchoń 2006, Lichorowicz 2010]. W polskim rolnictwie dzierżawa ma także wielopokoleniową historię, a jej znaczenie wyraźnie wzrosło w efekcie jej dużego udziału w zagospodarowaniu popegeerowskich nieruchomości rolnych, wyraźnie traktuje się ją jednak z zasady jako przejściową formę gospodarowania i jako konieczność wynikającą z braku możliwości przejęcia (zakupu) tych nieruchomości na własność. Odczuwa się wręcz powszechne oczekiwanie, by grunty dotychczas dzierżawione znalazły jak najszybciej nabywcę i stałego właściciela. Przedmiotem rozważań w artykule jest ocena możliwości i uwarunkowań spełnienia tych oczekiwań przez dzierżawców oraz ocena trwałości dzierżawy w zagospodarowaniu nieruchomości rolnych.

Podstawą analizy były wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w drugim półroczu 2011 r. wśród 162 dzierżawców tych nieruchomości na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Dzierżawili oni łącznie 34,9 tys. ha, czyli 16,4% gruntów znajdujących się w Zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych (ZANR) na tym terenie. W badanej grupie dominowali dzierżawcy wieloletni, gospodarujący na gruntach Agencji Nieruchomości Rolnych od ponad 15 lat (40,1%) lub od 10-15 lat (26%). Powierzchnia dzierżawionych gruntów była zróżnicowana. Największy udział mieli dzierżawcy gospodarujący na powierzchni do 10 ha (36,4%), od 10 do 100 ha (16%) oraz powyżej 500 ha (11,1%). Średnia powierzchnia dzierżawionych gruntów wynosiła 215 ha, w tym 162 ha użytków rolnych. Większość gruntów (74%) była dzierżawiona po raz pierwszy, pozostałe były przejęte po poprzednich dzierżawcach.

Wyniki badań

Profitem dla właściciela gruntów, a kosztem dla dzierżawcy jest czynsz dzierżawny. Jego wysokość, podobnie jak ceny nieruchomości rolnych zbywanych z ZANR w ostatnich latach systematycznie rosły. Przeciętny poziom czynszu płaconego przez badanych dzierżawców wynosił 3,1 dt pszenicy za 1 ha użytków rolnych. Największy czynsz płacili dzierżawcy działek o powierzchni od 30-50 ha (6,1 dt) oraz dzierżawcy, którzy zawierali umowy dzierżawne w okresie ostatnich 10 lat. Na wysokość czynszów wpływ wywarły m. in. dopłaty unijne jakie uzyskują polscy rolnicy od 2004 r. w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

Produkcję towarową na dzierżawionych gruntach prowadziło 87% respondentów. Pozostali – najczęściej dzierżawcy małych powierzchni – wskazywali na inną działalność, a czterech spośród nich nie prowadziło żadnej produkcji. Dwie trzecie dzierżawców (74,1%), w tym wszyscy dzierżawiący działki powyżej 100 ha, prowadziło produkcję roślinną, a połowa produkcję zwierzęcą.

Motywy (powody), które skłoniły badane osoby do dzierżawienia nieruchomości rolnych z ZANR były bardzo zróżnicowane i oprócz przesłanek ekonomicznych, związanych mniej lub bardziej bezpośrednio z powiększeniem produkcji (dochodów), występowały także przesłanki okazjonalne (np. bliskość położenia gruntów), a także emocjonalne i sytuacyjne (np. możliwość spełnienia celów życiowych, zagrożenie bezrobociem) (tab. 1). Decyzje dotyczące wydzierżawiania nieruchomości rolnych były najczęściej traktowane jako wykorzystanie niepowtarzalnej okazji do powiększenia gospodarstwa lub szansy gospodarowania we własnym gospodarstwie.

Najczęściej wskazywanym źródłem finansowania nakładów związanych z uruchomieniem działalności na dzierżawionym majątku, były własne środki pieniężne (71,6%), wspomagane kredytem bankowym (49,4%) lub pożyczką od rodziny (16,7%).

Poziom dochodów uzyskiwanych przez dzierżawców gruntów państwowych był najczęściej oceniany jako przeciętny (58%) lub skromny (32,7%). Jedynie nieliczni dzierżawcy (3%), ocenili dochody jako wysokie (dzierżawili nieruchomości od kilkunastu lat). Taka sytuacja dochodowa dzierżawców, w kontekście rozwiązań wprowadzanych Ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, może postawić dzierżawców w bardzo trudnej sytuacji, gdyż nie będą oni w stanie wykupić użytkowanego majątku. Dostępne w ostatnich latach dopłaty unijne nieznacznie poprawiły kondycję ekonomiczno-finansową gospodarstw dzierżawców, jednakże wymuszanie wykupu dzierżawionych nieruchomości spowodowałoby wydatkowanie środków jedynie na zmianę podstaw dysponowania nieruchomościami z dzierżawy na własność, a tym samym ograniczyłoby możliwości inwestowania i finansowania wydatków bieżących. Nie leży to więc ani w interesie dzierżawcy, ani właściciela nieruchomości. W tym kontekście istotne są zamiary i oczekiwania dotyczące dzierżawionych nieruchomości. W warunkach swobody podejmowania decyzji (bez przymusu administracyjnego) połowa dzierżawców zamierza kontynuować dzierżawę najczęściej dłużej niż 15 lat lub zachować dzierżawę z prawem pierwokupu, a połowa dzierżawców zamierza wykupić dzierżawę.

Tabela 1. Motywy podjęcia dzierżawy majątku pochodzącego z zasobu własności ANR
Table 1. Reasons of undertaking the lease of land from Agricultural Property Agency

Motywy (przesłanki)/Reasons (premises)	Liczba wskazań/ Number of respondents*	%
Możliwość powiększenia obszaru posiadanego gospodarstwa/ <i>Opportunity to enlarge the area of the farm</i>	74	45,7
Możliwość skorzystania w przyszłości z prawa pierwokupu/ <i>Opportunity to benefit from the future right of first refusal</i>	53	32,7
Bliskość położenia dzierżawionych gruntów/ <i>Proximity of the leased land location</i>	46	28,4
Utworzenie własnego gospodarstwa/ <i>Establishing own farm</i>	45	27,8
Perspektywa uzyskiwania dopłat unijnych/ <i>Prospects of obtaining EU subsidies</i>	40	24,7
Zwiększenie bazy paszowej/ <i>Increasing the fodder base</i>	38	23,5
Zagrożenie bezrobociem i brak ofert zatrudnienia/ <i>Threat of unemployment and lack of job opportunities</i>	38	23,5
Tradycje rodzinne/ <i>Family traditions</i>	35	21,6
Możliwość poprawy sytuacji finansowej/ <i>Possibility of improving the financial situation</i>	24	14,8
Możliwość samorealizacji i spełnienia życiowych pragnień/ <i>Possibility of self-realization and fulfillment of life's desires</i>	20	12,3
Możliwość z korzystania z ubezpieczeń rolniczych (KRUS)/ <i>Possibility of use of agricultural insurance (ASIF)</i>	16	9,9
Namowy rodziny i znajomych/ <i>Family and friends' encouragement</i>	12	7,4
Inne/ <i>Other</i>	21	13,0

* możliwość wskazania więcej niż jednego powodu/respondents could indicate more than a single reason

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Tabela 2. Ocena trwałości dzierżawy w zagospodarowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa
Table 2. The evaluation of sustainability of agricultural property of the State Treasury

Dzierżawa powinna być:/Lease should be/is:	Liczba wskazań/ The number of respondents*	%
Trwałą formą zagospodarowania ponieważ/ <i>Permanent form of development because*</i>	103	63,6
– ludzie nie stać na kupno/ <i>people can not afford to buy</i>	68	42,0
– państwo powinno zachować własność/ <i>the state should retain ownership</i>	43	26,5
– posiadane środki można przeznaczyć na rozwój gospodarstwa/ <i>the funds can be allocated to the development of a farm</i>	15	9,3
– ograniczony dostęp do środków finansowych na wykup/ <i>the access to finance purchase is limited</i>	13	8,0
– brak nabywców na grunty i wysokie ceny gruntów/ <i>there are no land buyers and land prices are high</i>	6	3,7
Nietrwałą formą zagospodarowania ponieważ/ <i>Unstable form of development because*</i>	59	36,4
– własność jest korzystniejsza od dzierżawy/ <i>ownership is preferred to lease</i>	38	23,4
– przy dzierżawie jest brak pewności gospodarowania/ <i>the lease does not guarantee stable management</i>	34	20,9
– dzierżawa utrudnia przeprowadzenie inwestycji infrastrukturalnych (budowa dróg, sieci energetycznych, wodociągowo-kanalizacyjnych, gazowych i innych)/ <i>leasing makes it difficult to carry out their frastructure investment (construction of roads, power grids, water and sewer lines, gas and others)</i>	19	11,7
Inne/ <i>Other</i>	3	1,8

* możliwość wskazania więcej niż jednego powodu/*respondents could indicate more then a single reason*

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

wione nieruchomości, najczęściej nie później niż w ciągu 5 lat. (tab. 2). Liczba decyzji dzierżawy lub zakupu dzierżawionych nieruchomości prawie się równoważy. Można jednak zakładać, że wpływa na to utrwalone w społecznej świadomości przeświadczenie (wzmocnione ostatnimi decyzjami ustawowymi), o nietrwałości umów dzierżawnych. Zapewnienie dzierżawie rzeczywistej trwałości zmniejszyłoby jej atrakcyjność i potrzebę zakupu nieruchomości. Świadczą o tym opinie dzierżawców dotyczące preferencji związanych z trwałością dzierżawy (tab. 3). Jedynie jedna trzecia (36,4%) dzierżawców akceptuje fakt, że dzierżawa powinna być przejściową podstawą gospodarowania.

Tabela 3. Oczekiwane zmiany zasad dzierżawy, zapewniające jej trwałość w zagospodarowaniu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa

Table 3. The expected changes in the rules of lease ensuring its sustainability in the Treasury agricultural land use

Oczekiwane zmiany:/ <i>The expected changes:</i>	Liczba wskazań/ The number of respondents*	%
Czas trwania dzierżawy/ <i>Lease duration</i>	104	64,2
Zasad wyłączenia gruntów z dzierżawy/ <i>Principles of excluding land from lease</i>	40	24,7
Rozliczanie nakładów inwestycyjnych/ <i>Accounting for investment</i>	31	19,1
Tryb wyłaniania dzierżawcy/ <i>Mode of tenant selection</i>	28	17,3
Warunki płatności/ <i>Payment conditions</i>	19	11,7
Formy zabezpieczenia płatności/ <i>Form of securing payment</i>	19	11,7
Wprowadzenie ograniczeń obszaru dzierżawionego/ <i>Leased area restrictions</i>	18	11,1
Przekazywanie dzierżawy następcy przy przejściu na rentę strukturalną obecnego dzierżawcy/ <i>Lease transfer to a successor due to retirement of the current tenant</i>	18	11,1
Tryb rozwiązania umowy dzierżawy/ <i>Mode of lease termination</i>	15	9,3

* możliwość wskazania więcej niż jednego powodu/*respondents could indicate more then a single reason*

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Zdecydowana większość dzierżawców reprezentuje pogląd, że nie powinno stosować się ograniczeń obszarowych przy dzierżawie gruntów (80,2% wskazań), przy wykupie dzierżawionych gruntów na zasadzie pierwokupu (67,9%) oraz przy sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa na wolnym rynku (64,8%). Granice obszarowe, za którymi opowiedzieli się pozostali respondenci były bardzo zróżnicowane i zazwyczaj odzwierciedlały interesy (perspektywę oceny) dzierżawcy, tzn. im większa była powierzchnia dzierżawy, tym większą powierzchnię zwalniano z ograniczeń.

Zdaniem badanych dzierżawców czynnikami najbardziej utrudniającymi prowadzenie i rozwój gospodarstw są uwarunkowania zewnętrzne, w tym: wysokie koszty produkcji rolniczej i niska opłacalność (70% wskazań), niestabilne ceny skupu (64%), wysokie ceny środków produkcji. Powoduje to brak środków na rozwój, czemu towarzyszą trudności formalno-prawne w pozyskaniu kapitału zewnętrznego.

Również warunki dzierżawy nie zawsze odpowiadają respondentom jako dzierżawcom i potencjalnym nabywcom użytkowanego majątku. Postulują oni (64,2%) zawieranie umów dzierżawnych na dłuższy okres (20-30 lat) i likwidację ograniczeń w dzierżawach wieloletnich, co wiąże się z możliwością doinwestowania dzierżawionego majątku i poprawy wyników produkcyjnych (tab. 3). Dzierżawcy postulują także zmianę trybu wyłączenia gruntów z dzierżawy i ograniczenia stosowania takich rozwiązań jedynie do przypadków ewidentnej winy dzierżawcy lub szczególnych potrzeb publicznych. Zdaniem dzierżawców w procedurach przetargowych należy wyeliminować udział osób niezwiązanych z rolnictwem oraz stworzyć preferencje dla rolników zamieszkałych w pobliżu nieruchomości oferowanej do dzierżawy.

Wśród propozycji dzierżawców dotyczących, pożądaných sposobów zagospodarowania majątku pozostającego w dyspozycji ANR, dominuje postulat (56,2% wskazań), by majątek ten pozostawić w dzierżawie zapewniając jej trwałość. Pozostałą część majątku powinno się sprzedać, pozostawiając w dyspozycji ANR jedynie grunty z przeznaczeniem na cele infrastrukturalne i komunalne.

Podsumowanie

Stosowane w procesie zagospodarowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa rozwiązania dotyczące uprawnień do dysponowania tymi nieruchomościami (własność, administrowanie, używanie) nie powinny być celem samym w sobie, a raczej środkiem służącym poprawie efektywności gospodarowania ograniczonym zasobem jakim jest ziemia. Dzierżawcy w większości opowiadają się za zapewnieniem trwałości dzierżawy, a spełnienie tego warunku sprawi, że dzierżawa będzie podstawą gospodarowania równorzędną z własnością. Większość dzierżawców zakłada możliwość kontynuowania dzierżawy z ewentualnym prawem do jej dziedziczenia, a w przypadku woli nabycia nieruchomości, oczekuje respektowania prawa pierwokupu. W rozpatrywaniu równorzędności traktowania dzierżawy i własności, należy uwzględnić fakt, że dzierżawa nie wymaga tak dużego jak przy zakupie zaangażowania kapitału w momencie uruchamiania działalności, a tym samym zapewnia możliwość uczestnictwa w zagospodarowaniu państwowych nieruchomości rolnych osobom mniej zamożnym i „uspołecznienie” procesu transformacji ustrojowej w rolnictwie. Dzierżawcy podkreślają ograniczoną możliwość zakupu dzierżawionych nieruchomości, m. in. wskutek niskiego poziomu dochodów oraz podkreślają zasadność ekonomiczną zachowania przez państwo własności tych nieruchomości. Trwała dzierżawa zapewni bowiem korzyści dzierżawcy i właścicielowi gruntów. Wyniki badań pozwalają sformułować opinię, że gdyby w polityce rolnej dzierżawa uzyskała status trwałości z wszystkimi tego konsekwencjami jakie występują w krajach zachodnioeuropejskich, to dylemat – dzierżawić czy kupić nieruchomość – straciłby na znaczeniu. Przy obecnych regulacjach i doświadczeniach dzierżawa wiąże się z niepewnością gospodarowania, a troska dzierżawcy o nieruchomość jest dla niego niekorzystna, gdyż wpływa na wzrost wartości nieruchomości, którą ewentualnie zamierza lub będzie zmuszony kupić.

Literatura

- Kołodziej A., Pyrgies J.** 2000: Dzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. [W:] Znaczenie dzierżawy w rolnictwie polskim (red. E. Niedzielski). UWM w Olsztynie, AWRSP OT w Olsztynie, 9-19.
- Lichorowicz A.** 2010: Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej). *Przegląd Prawa Rolnego*, 2(7), 65.
- Niedzielski E. (red.)** 2000: Znaczenie dzierżawy w rolnictwie polskim. UWM w Olsztynie, AWRSPOT w Olsztynie, 9-71.
- Sikorska A.** 2006: Dzierżawa jako instrument przemian w strukturze agrarnej gospodarstw chłopskich w Polsce. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 2-4.
- Stankiewicz D.** 2003: Zasady dzierżawy gruntów rolnych w wybranych krajach UE. Kancelaria Sejmu. Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Informacja nr 1000, 2-10.
- Suchoń A.** 2006: Dzierżawa gruntów rolnych w obecnych systemach prawnych – wybrane zagadnienia. *Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu*, CCCLXXVII, *Ekon.*, 5, 205-208.
- Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dz.U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382.

Ziętara W. 2000: Dzierżawa ziemi, jej funkcjonowanie i kierunki zmian w opiniach dzierżawców. [W:] Znaczenie dzierżawy w rolnictwie polskim (red. E. Niedzielski). UWM w Olsztynie, AWRSP OT w Olsztynie, 20-38.

Ziętara W. (red.) 2002: Przekształcenia własnościowe w rolnictwie – 10 lat doświadczeń. SGGW AWRSP, Warszawa, 20-30.

Summary

The article shows the results of a survey conducted among 162 tenants of agricultural land in Warmia and Mazury owned by the Treasury. The analysis was based on their opinion on different possibilities and conditions of the lease sustainability in the use of state agricultural land. Respondents indicated that their opportunity to purchase leased land is limited due to their low incomes. They also stressed that, in the economic sense, it is reasonable to maintain the state ownership of the land.

Adres do korespondencji:

prof. dr hab. Eugeniusz Niedzielski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Katedra Organizacji i Zarządzania
ul. Prawocheńskiego 3, 10-720 Olsztyn
tel. (89) 523 34 98
e-mail: koiz@uwm.edu.pl