

Małgorzata Juchniewicz, Katarzyna Łukiewska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ZALETY I WADY FORM PRAWNYCH UŻYTKOWANIA ZIEMI Z ZASOBÓW WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA W ŚWIETLE BADAŃ ANKIETOWYCH W WOJEWÓDZTWIE WARMIŃSKO-MAZURSKIM

*ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF LEGAL FORMS OF USING LAND FROM THE
RESOURCES OF THE AGRICULTURAL PROPERTY OF THE STATE TREASURY IN THE LIGHT
OF SURVEYS IN THE WARMIAN-MASURIAN VOIVODESHIP*

Słowa kluczowe: obrót ziemią, forma prawna użytkowania gruntów rolnych, gospodarstwa rolnicze
Key words: ground turnovers, form of development of ground land, farms

JEL codes: Q12

Abstrakt. Celem badań była identyfikacja wad i zalet form prawnych użytkowania ziemi pochodzącej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w województwie warmińsko-mazurskim. W opinii badanych główną zaletą dzierżawy była możliwość tańszego (niż w przypadku zakupu) prowadzenia produkcji rolniczej. Do najważniejszych wad dzierżawienia gruntów z ZWRSP ankietowani rolnicy zaliczali niepewność gospodarowania w dłuższej perspektywie czasu. Najistotniejszym atutem zakupu gruntów rolniczych jest możliwość dalszego inwestowania w gospodarstwo bez obawy o utratę gruntów. Respondenci jako główną wadę zakupu gruntów wskazywali na wysoką cenę tej formy użytkowania.

Wprowadzenie

W rozwoju gospodarstw rolnych szczególne znaczenie ma podstawowy czynnik produkcji jakim jest ziemia, która zdaniem Jerzego Wilkina [2015] jest ograniczonym i w dużym zakresie nieodnawialnym zasobem przyrodniczym i produkcyjnym. Gospodarstwa rolne w Polsce, na tle pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), wypadają relatywnie niekorzystnie pod względem rozdrobnienia agrarnego i wynikających z niego niskich efektów produkcyjno-dochodowych. Jerzy Bański [2010] stwierdził, że to właśnie niewielka przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego powoduje, że możliwości ich konkurowania na rynku UE jest ograniczona. Franciszek Tomczak [2005] oraz Katarzyna Smędzik [2010] podkreślają przy tym, że jedną z barier ograniczających rozwój gospodarstw rolnych w naszym kraju jest mała skala produkcji. W rolnictwie w Polsce osiągnięta jest jedna z najniższych w UE, produktywność pracy (27% średniej unijnej) oraz dochodowość produkcji (57% średniej unijnej) [Nowak 2016, Nowak, Domańska 2014]. Zwiększenie powierzchni produkcyjnej gospodarstw rolniczych może być dokonane przez zakup lub dzierżawę gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Nowe regulacje prawne w tym zakresie zostały przedstawione w *Ustawie o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw z 14 kwietnia 2016 roku* [Dz.U. 2016 poz. 585]. Podstawowym celem zawartych w ustawie rozwiązań jest ochrona polskiej ziemi przed niekontrolowanym wykupem. W tym celu zastosowano wstrzymanie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Działanie takie może spowodować równe szanse w dostępie do państwowej ziemi rolnej w Polsce, z uwzględnieniem priorytetowego traktowania rolników [MRiRW 2017].

Zgodnie z ustawą wstrzymanie sprzedaży nieruchomości ZWRSP nie będzie dotyczyć:

- nieruchomości i ich części przeznaczonych na inne cele niż rolne, w szczególności na inwestycje transportowe, budownictwo mieszkaniowe, obiekty sportowo-rekreacyjne,
- nieruchomości położonych w granicach specjalnych stref ekonomicznych,

- domów, lokali mieszkalnych, budynków gospodarczych i garaży wraz z niezbędnymi gruntami oraz ogródków przydomowych,
- nieruchomości rolnych o powierzchni do 2 ha.

Należy ponadto wskazać, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na wniosek Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa), będzie mógł wyrazić zgodę na sprzedaż innych nieruchomości niż wymienione wyżej, jeśli będą za tym przemawiać względy społeczno-gospodarcze (np. wtedy, gdy izba rolnicza albo inne organizacje rolnicze wystąpią o przeprowadzenie przetargu ograniczonego na sprzedaż na rzecz rolników indywidualnych) [MRiRW 2017]. W wyniku wprowadzenia nowych regulacji prawnych jednak podstawowym sposobem zagospodarowania państwowej ziemi staje się dzierżawa [Kryszak, Kurowska 2016].

W kontekście przedstawionych rozważań istotnym jest identyfikacja wad i zalet poszczególnych form prawnych użytkowania gruntów pochodzących z ZWRSP przez użytkujących je rolników.

Metodyka badań

Podmiotem badań była celowo dobrana grupa gospodarstw rolniczych charakteryzujących się lokalizacją na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego oraz użytkowaniem gruntów pochodzących z ZWRSP według zróżnicowanych form prawnych¹. W badaniu, przeprowadzonym w 2017 r., wzięło udział 167 gospodarstw, rozmieszczonych we wszystkich powiatach analizowanego województwa. W badanej zbiorowości największa grupa rolników posiadała gospodarstwa o powierzchni 51-100 ha (40,0%), natomiast najmniejszą grupę stanowiły podmioty o powierzchni ponad 500 ha (1,2%). Średnia powierzchnia badanych gospodarstw wynosiła 85 ha, czyli znacznie więcej niż średnio w całym województwie (ok. 22 ha). Badania przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego. Kwestionariusze ankiet zostały dostarczone do wybranych gospodarstw z wykorzystaniem sieci doradców rolniczych. Wybrany sposób rozprowadzenia kwestionariuszy był skuteczny, szczególnie przy uwzględnieniu znacznie rozproszonej próby badawczej. W badaniu poproszono respondentów o wskazanie po jednej najważniejszej w ich opinii zalety oraz wady poszczególnych form prawnych użytkowania ziemi. Przeanalizowano zalety, takie jak: wyeliminowanie konieczności „zamrożenia” środków finansowych, ograniczenie konieczności korzystania z kredytów, tańsza forma gospodarowania niż zakup, dostęp do ziemi i jednoczesna możliwość realizacji innych rentownych inwestycji oraz wady, takie jak: wysoki poziom czynszu dzierżawnego, komplikacje odnośnie inwestycji i remontów (np. melioracji), niepewność gospodarowania w dłuższej perspektywie czasu, a także konieczność działań administracyjnych wymaganych przez ANR.

Wyniki badań

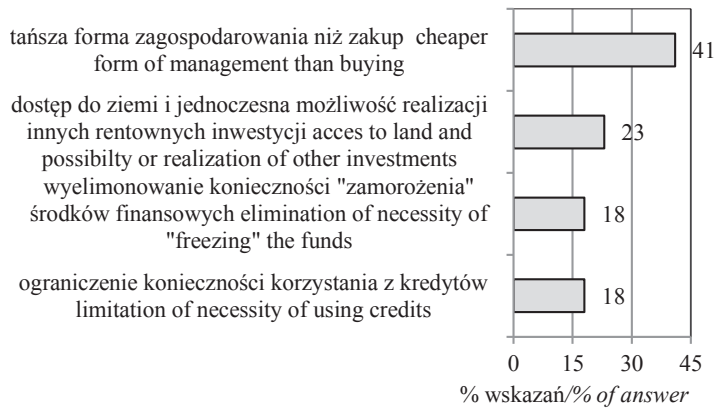
Zdolność do konkurowania gospodarstw rolnych zależy od wielu czynników. Jedną z nich jest forma prawna użytkowania posiadanych gruntów. Zarówno ich zakup, jak i dzierżawa odznaczają się określonymi zaletami i wadami. Z przeprowadzonych badań wynika, że główną zaletą dzierżawy jest według badanych rolników niższy koszt gospodarowania gruntami niż w przypadku zakupu. Na ten atut wskazywało blisko 41,0% ankietowanych. Z badań Bożeny Tańskiej-Hus [2017] wynika, że czynsz dzierżawny stanowił w 2015 roku tylko od 2,5% ceny sprzedaży gruntów. Zdaniem 23,0% respondentów bardzo ważną zaletą tej formy gospodarowania jest dostęp do ziemi przy jednoczesnej możliwości realizacji innych rentownych inwestycji. Mniej licznie rolnicy podkreślali ograniczenie konieczności korzystania z kredytów oraz wyeliminowanie konieczności „zamrożenia” środków finansowych. Na te korzyści dzierżawy wskazało po 18,0% badanych (rys. 1).

¹ Przedstawione w artykule wyniki badań stanowią część szerszego projektu badawczego pt. „Forma zagospodarowania ZWRSP a konkurencyjność gospodarstw rolniczych zlokalizowanych w województwie warmińsko-mazurskim”, zrealizowanego w ramach współpracy Katedry Ekonomiki Przedsiębiorstw UWM w Olsztynie z Oddziałem Terenowym Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie.

Rysunek 1. Zalety dzierżawy gruntów rolniczych z ZWRSP w opinii badanych rolników
Figure 1. Advantages of renting of agricultural land from STAP in the opinion of the surveyed farmers

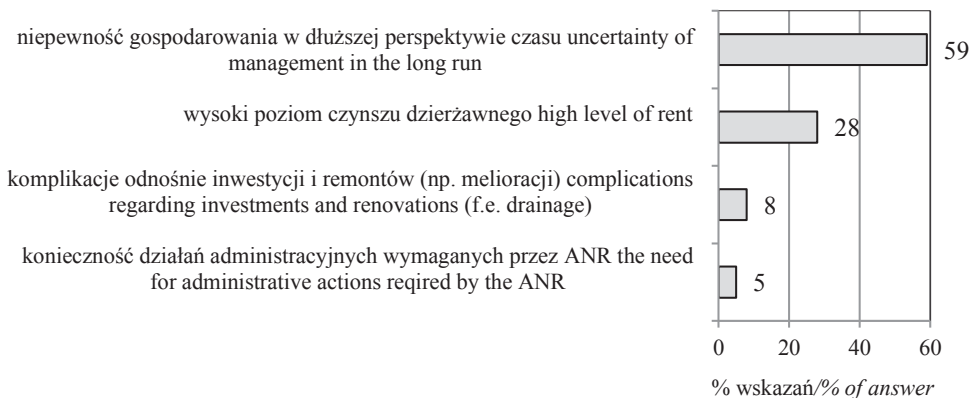
Źródło: badania własne na podstawie badań ankietowych

Source: own study based on surveys



Rolnicy dostrzegali także pewne wady dzierżawy gruntu z ZWRSP (rys. 2). Wśród nich najczęściej wskazywana była niepewność gospodarowania w dłuższej perspektywie. Taką odpowiedź wybrało 59,0% respondentów. Zdecydowanie mniej licznie respondenci wskazywali na poziom czynszu dzierżawnego (28,0%). Warto podkreślić, że elementy, takie jak: komplikacje odnośnie inwestycji i remontów (np. melioracji) czy konieczność działań administracyjnych wymaganych przez ANR nie stanowiły zdaniem większości badanych istotnej przeszkody w procesie dzierżawy. Zaledwie 8,0% i 5,0% respondentów wskazało na te czynniki.

Przeanalizowano także poglądy rolników na temat dzierżawy uwzględniając rodzaj form zagospodarowania nieruchomości z ZWRSP. Porównano opinie badanych, którzy w prowadzonej działalności gospodarczej wykorzystywali: grunty zakupione z ZWRSP, grunty dzierżawione z ZWRSP oraz jednocześnie grunty zakupione i dzierżawione z ZWRSP (rys. 3-4). Wyniki badań wskazują na pewne różnicowanie odpowiedzi w zakresie ocen zalet dzierżawy. Respondenci, którzy dzierżawili grunty pochodzące z ZWRSP częściej niż pozostali dostrzegali, że jest to tańsza forma gospodarowania gruntów. Rolnicy, którzy zdecydowali się na kupno gruntów, relatywnie często podkreślali, że dzierżawa umożliwia jednoczesny dostęp do ziemi i realizację rentownych inwestycji oraz nie wymaga „zamrożenia” środków finansowych. Rozkład odpowiedzi dotyczących wad, był natomiast zbliżony w każdej analizowanej grupie badanych.

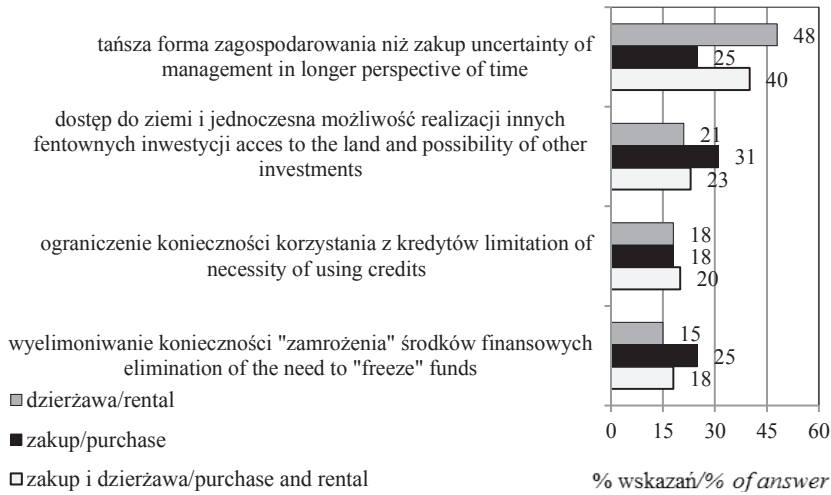


Rysunek 2. Wady dzierżawy gruntów rolniczych z ZWRSP w opinii badanych rolników

Figure 2. Disadvantages of renting of agricultural land from STAP in the opinion of the surveyed farmers

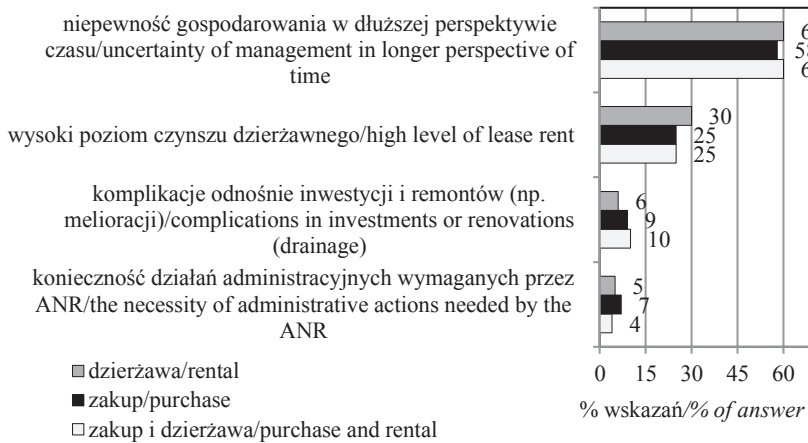
Źródło: badania własne na podstawie badań ankietowych

Source: own study based on surveys



Rysunek 3. Zalety dzierżawy gruntów rolniczych według form zagospodarowania gruntów z ZWRSP w opinii badanych rolników
 Figure 3. Advantages of renting of agricultural land by land development forms from STAP in the opinion of the surveyed farmers

Źródło: badania własne na podstawie badań ankietowych
 Source: own study based on surveys

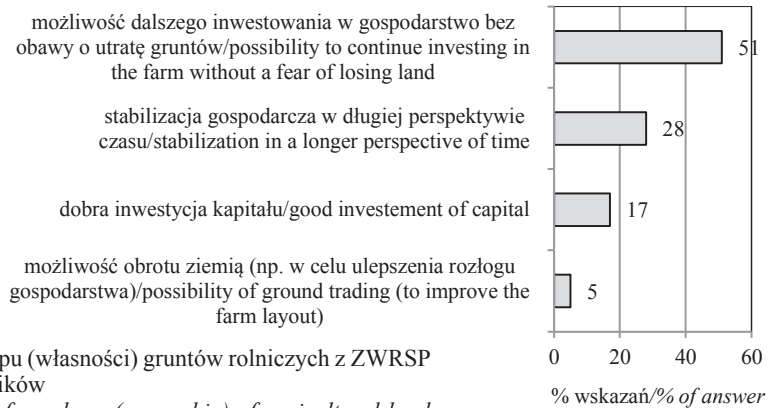


Rysunek 4. Wady dzierżawy gruntów rolniczych według form zagospodarowania nieruchomości z ZWRSP w opinii badanych rolników

Figure 4. Disadvantages of renting of agricultural land by land development forms from STAP in the opinion of the surveyed farmers

Źródło: badania własne na podstawie badań ankietowych
 Source: own study based on surveys

Kolejnym elementem oceny były mocne i słabe strony zakupu gruntów rolniczych z ZWRSP. W opinii ponad połowy badanych rolników (51,0%) największym atutem zakupu gruntów rolniczych jest możliwość dalszego inwestowania w gospodarstwo bez obawy o utratę gruntów (rys. 5). Relatywnie duża grupa respondentów (28,0%) uznała, że podstawowe znaczenie ma stabilizacja gospodarstwa w długiej perspektywie czasu. Mniej licznie (17,0%) ankietowani zwracali uwagę na to, że zakupione grunty stanowią dobrą inwestycję kapitału. Zaledwie 5,0%



Rysunek 5. Zalety zakupu (własności) gruntów rolniczych z ZWRSP w opinii badanych rolników

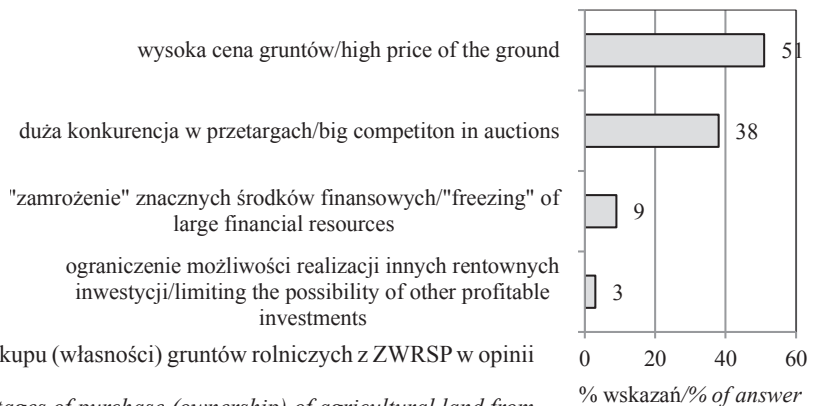
Figure 5. Advantages of purchase (ownership) of agricultural land from STAP in the opinion of the surveyed farmers

Źródło: badania własne na podstawie badań ankietowych

Source: own study based on surveys

rolników uznało natomiast możliwość „obrotu” ziemią (np. w celu ulepszenia rozłogu gospodarstwa) za ważny element działalności gospodarstwa.

Rozpatrując wady nabycia gruntów, badani rolnicy najliczniej wskazywali na wysoką cenę gruntów (rys. 6). Zdaniem 51,0% ankietowanych właśnie ta cecha stanowi najważniejszą wadę w obrocie użytkami rolnymi. Ponad 38,0% rolników uznało dużą konkurencję w przetargach za najistotniejszą barierę zakupu gruntów. Mała grupa badanych postrzegала natomiast „zamrożenie” znacznych środków finansowych lub ograniczenie możliwości realizacji innych rentownych inwestycji za główne wady zakupu użytków rolnych (odpowiednio 9,0 i 3,0%).



Rysunek 6. Wady zakupu (własności) gruntów rolniczych z ZWRSP w opinii badanych rolników

Figure 6. Disadvantages of purchase (ownership) of agricultural land from STAP in the opinion of the surveyed farmers

Źródło: badania własne na podstawie badań ankietowych

Source: own study based on surveys

Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że główną zaletą dzierżawy w opinii badanych rolników był niższy koszt gospodarowania gruntami niż w przypadku zakupu. Zdaniem respondentów bardzo ważną zaletą dzierżawy jest również dostęp do ziemi przy jednoczesnej możliwości realizacji innych rentownych inwestycji. Respondenci w mniejszym stopniu zwracali uwagę na możliwość ograniczenia konieczności korzystania z kredytów oraz wyeliminowanie „zamrożenia”

środków finansowych. Warto zaznaczyć, że to właśnie rolnicy, którzy zdecydowali się na kupno gruntów, relatywnie często podkreślali, że dzierżawa umożliwiła jednocześnie dostęp do ziemi i realizację rentownych inwestycji oraz nie wymaga „zamrożenia” środków finansowych.

Do najważniejszych wad dzierżawienia gruntów z ZWRSP ankietowani rolnicy zaliczali niepewność gospodarowania w dłuższej perspektywie czasu. Zdecydowanie rzadziej wymieniano inne wady tej formy gospodarowania: poziom czynszu dzierżawnego, komplikacje przy inwestycjach i remontach (np. melioracji). Uciążliwość działań administracyjnych wymaganych przez ANR nie stanowiły zdaniem większości badanych istotnej przeszkody w realizacji umowy dzierżawy.

W opinii ponad połowy badanych rolników najistotniejszym atutem zakupu gruntów rolniczych jest możliwość dalszego inwestowania w gospodarstwo bez obawy o utratę gruntów. Znaczna grupa respondentów podkreślała również, że podstawowe znaczenie ma związana z tym stabilizacja gospodarcza w długiej perspektywie czasu. Zdecydowanie mniej respondentów zwracało uwagę na to, że zakupione grunty stanowią dobrą inwestycję kapitału. Kilka procent rolników zwracało uwagę na większe możliwości regulowania rozłogu gospodarstwa w przypadku własności gruntów.

Odnosząc się do wad nabycia gruntów z ZWRSP, badani rolnicy najczęściej wskazywali na wysoką cenę gruntów. Ponad połowa respondentów identyfikowała tę cechę transakcji kupna jako najważniejszą wadę w obrocie użytkami rolnymi. Ponad 38,0% badanych wskazywało na dużą konkurencję w przetargach. Zdecydowanie mniej respondentów odczuwało destabilizację finansową wynikającą z „zamrożenia” kapitału w zakupionej ziemi.

Literatura

- Bański Jerzy 2010. Znaczenie rolnictwa w gospodarstwie Polski. W: J. Bański J. (red.). Atlas rolnictwa Polski (Importance of agriculture on the Polish farm). Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyńskiego Polska Akademia Nauk.
- Kryszak Hubert, Krystyna Kurowska. 2016. Dzierżawa jako forma rozdysponowania gruntów rolnych z zasobu Skarbu Państwa w aspekcie nowych uregulowań prawnych (Lease as a form of administration of agricultural land with state treasury resources in terms of new regulations). *Studia i Prace WNEiZ US* 45 (1): 385-396.
- MRiRW. 2017. *Informacja nt. ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych ustaw* (Information on the Act on Withholding the Sale of Real Estate of ZWRSP and on amending certain acts) Warszawa: MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/Informacja-nt.-ustawy-o-wstrzymaniu-sprzedazy-nieruchomosci-ZWRSP-oraz-o-zmianie-niektorych-ustaw>, access: 30.10.2017.
- Nowak Anna, Domańska Katarzyna. 2014. Zmiany dochodowości gospodarstw rolnych w Polsce na tle Unii Europejskiej (Profitability changes at rural farms in Poland on the background European Union). *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich* 101 (1): 64-72.
- Smędzik Katarzyna. 2010. Skala produkcji a efektywność różnych typów indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce z zastosowaniem modeli DEA (The rate of production and its influence on effectiveness of different types of individual farms in Poland by applying DEA models). *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy* 3: 261-273.
- Tańska-Hus Bożena. 2017. Sprzedaż i dzierżawa gruntów w świetle obowiązujących przepisów prawnych (Sale and lease of land in the light of applicable regulations). *Roczniki Naukowe SERiA* XIX (2): 250-255.
- Tomczak Franciszek 2015. *Gospodarka rodzinna w rolnictwie. Uwarunkowania i mechanizmy rozwoju* (Family economy in agriculture. Conditions and mechanisms of development). IRWIR PAN: Warszawa.
- Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw* (The Act of 14 April 2016 to suspend the sale of real estate of the Agricultural Property of the Treasury and on amendments to certain laws). Dz.U. 2016, poz. 585.
- Wilkin Jerzy. 2015: Międzynarodowe uwarunkowania wykorzystania ziemi rolniczej (International conditions for the use of agricultural land) *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego* 15 (1): 154160.

Summary

The purpose of research was to identify the advantages and disadvantages of the forms of development of farm lands using the grounds from the State Treasury Agricultural Property (STAP) in Warmińsko-Mazurskie voivodeship. In the opinions of researched group, the main advantage of lease was the opportunity to maintain the agricultural production in lower (than in the way of buying) prices. The most important disadvantage of the lease was insecurity of managing in longer perspective of time. The most important asset of buying the agricultural lands is the possibility of further investments in the farm without having to worry about losing the grounds. Respondents pointed out that the main disadvantage of buying the grounds is the high prices of such form of using.

Adres do korespondencji
dr hab. Małgorzata Juchniewicz, prof. UWM
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7672-6030>
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw
ul. Oczapowskiego 4, 10-957 Olsztyn
tel. (89) 523 49 59
e-mail: kep@uwm.edu.pl

dr Katarzyna Łukiewska
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3175-5495>
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Katedra Ekonomiki Przedsiębiorstw
ul. Oczapowskiego 4, 10-957 Olsztyn
tel. (89) 523 49 59
e-mail: katarzyna.lukiewska@uwm.edu.pl