

Bożena Tańska-Hus

Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa Akademii Rolniczej we Wrocławiu

Znaczenie czynszu dzierżawnego w zagospodarowaniu zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa

Procesy reform społeczno-gospodarczych zapoczątkowane w Polsce w 1989 r. ujawniły potrzebę zasadniczych zmian w systemie gospodarczym i prawnym państwowych przedsiębiorstw rolnych. W 1990 r. państwowe gospodarstwa rolne stanęły wobec poważnych trudności spowodowanych odejściem w polityce państwa od preferencyjnej polityki finansowej w stosunku do państwowego sektora rolnego. Wprowadzenie wolnych cen i realnego oprocentowania kredytów oraz ograniczenie subwencji państwowych ujawniły słabe strony funkcjonowania państwowych gospodarstw rolnych. Wobec powyższego zaistniała konieczność przekształceń strukturalnych i własnościowych w państwowym sektorze rolnym.

Pierwszym aktem prawnym umożliwiającym przekształcenia własnościowe była ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która zakładała przekształcenia drogą kapitałową i likwidacyjną. Ustawa ta okazała się w praktyce niemożliwa do wykorzystania dla celów prywatyzacyjnych państwowych gospodarstw rolnych. Głównymi przeszkodami wykorzystania przyjętych w ustawie rozwiązań okazały się bariery finansowe i prawne. Bariera prawna dotyczyła głównie ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, natomiast barierą finansową był brak środków pieniężnych u potencjalnych nabywców i dzierżawców oraz niska stopa zwrotu kapitału w rolnictwie. Przekształcanie PGR drogą kapitałową w celu późniejszej sprzedaży akcji lub udziałów osobom fizycznym lub prawnym ze względu na niską rentowność produkcji w rolnictwie okazało się niemożliwe. Brak było szerszego zainteresowania akcjami przedsiębiorstw o niskiej rentowności kapitału, a takimi były w zdecydowanej większości przedsiębiorstwa rolne.

Rzeczywiste szanse na przyśpieszenie przekształceń własnościowych w rolnictwie dała ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw. Ustawa ta określiła podstawowe zasady przekształceń własnościowych w dostosowaniu do specyfiki rolnictwa, usuwając jednocześnie niektóre bariery w zakresie przekształceń własnościowych PGR. Realizacja przekształceń została powierzona utworzonej na mocy art. 3 ustawy

Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP). Zgodnie z ustawą zagospodarowanie mienia Skarbu Państwa przez AWRSP mogło nastąpić poprzez:

- 1) sprzedaż mienia w całości lub jego części,
- 2) oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania (dzierżawa) osobom prawnym lub fizycznym,
- 3) wniesienie mienia lub jego części do spółki,
- 4) oddanie na czas oznaczony administratorowi w celu zagospodarowania,
- 5) przekazanie w zarząd.

Spośród wymienionych form najdalej idącą formą prywatyzacji jest sprzedaż ziemi. W praktyce okazało się jednak, że sprzedaż nieruchomości rolnych i majątku ruchomego nie stała się głównym sposobem zagospodarowania mienia Skarbu Państwa i miała ograniczony zakres. Wynikło to przede wszystkim z powodu braku kapitału u potencjalnych nabywców. W polityce kredytowej w okresie 1992–1994 przyjęto założenie, że sam zakup ziemi jako cel przekształcenia strukturalnego gospodarstwa nie może być finansowany kredytem preferencyjnym. Taki kredyt na zakup ziemi w praktyce mógł być udzielany tylko pod warunkiem, że obejmował modernizację gospodarstwa i służył wdrożeniu programu naprawczego lub rozwojowego. Eliminowało to z kredytów preferencyjnych gospodarstwa, dla których pierwszym etapem unowocześnienia był zakup ziemi.

W celu złagodzenia tej bariery AWRSP wprowadziła ratalną sprzedaż gruntów, przy czym w dniu zawarcia umowy nabywca powinien wpłacić 20% ceny transakcyjnej, a pozostała część mogła być rozłożona na 10 rocznych rat przy oprocentowaniu nie spłaconej należności w wysokości 1/4 kredytu refinansowego. Dotyczyło to jednakże zakupu maksymalnie 100 ha ziemi w celu powiększenia istniejącego gospodarstwa indywidualnego. Natomiast w przypadku tworzenia nowego gospodarstwa okres spłaty Agencja mogła przedłużyć do 16 lat. Przy zakupie powyżej 100 ha ziemi pierwsza rata wynosiła 40%, a pozostała należność powinna być spłacona w ciągu pięciu lat.

W praktyce okazało się, że ani niskie ceny ziemi, ani wprowadzenie złagodzeń w sprzedaży nie wpłynęły na zwiększenie popytu na to dobro, szczególnie w województwach północnych, zachodnich i wzdłuż tzw. ściany wschodniej, gdzie mamy do czynienia z wysoką podażą gruntów wynikającą z przekształceń własnościowych w PGR.

Z drugiej strony zbyt niska cena ziemi nie uzasadniała z punktu widzenia interesu Agencji jej sprzedaży [4]. Średnia cena 1 ha gruntów wynosiła w 1992 r. 1220 zł, w 1993 – 1810 zł, a w 1994 – 2210 zł [3]. Ponadto Agencja – kierując się ekonomicznymi zasadami gospodarowania – przyjęła, że nie należy sprzedawać zwłaszcza dużych powierzchni ziemi, gdy cena jej jest niska, bowiem wówczas nie można wykluczyć wypadków wykupu ziemi w celach spekulacyjnych [4].

Z tych względów okazało się, że istotną drogą zagospodarowania mienia Skarbu Państwa jest instytucja dzierżawy gruntów. Obecnie w 1996 roku ponad 2,7 mln ha

gruntów znajduje się w użytkowaniu dzierżawców. Oczywiście – to czy dzierżawa gruntów będzie trwale stanowić jedną z podstawowych form skutecznego, efektywnego i taniego zagospodarowania zasobów AWRSP, zależy będzie od wartości czynszu dzierżawnego, warunków wykupu majątku ruchomego oraz wysokości innych obciążeń finansowych, jakie ponosi dzierżawca z tytułu dzierżawy.

Kodeks cywilny dopuszcza płacenie czynszów w pieniądzu lub w świadczeniach innego rodzaju, przy czym może być również określony w ułamkowej części pożytków. Natomiast wysokość, sposób i terminy zapłaty czynszu ustawodawca pozostawia stronom do określenia w umowie, traktując to jako wewnętrzną sprawę stron. Strony przy ustalaniu wysokości czynszu nie są więc skrupowane sztywnymi – minimalnymi ani maksymalnymi – stawkami, ponieważ nie zostały one określone w kodeksie. Ponieważ kodeks cywilny nie zawiera żadnych dyspozycji co do ustalenia wysokości czynszu i pozostawia tę kwestię stronom, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przyjęła zasadę, że wysokość czynszu wywoławczego powinna być ustalona na takim poziomie, by umożliwić funkcjonowanie gospodarstwa, tj. zapewnić jego rentowność.

Dzierżawca zobowiązany jest do płacenia czynszu za wydzierżawione mienie, natomiast środki obrotowe i ruchome środki trwale podlegają wykupowi.

Przyjęty przez AWRSP sposób wyliczania czynszu za poszczególne składniki majątkowe prowadzi do ustalenia wartości wyjściowych, które mogą być w szczególnych przypadkach korygowane. Wielkości te stanowią jedynie pomoc w ocenie wielkości czynszu zaoferowanego przez potencjalnych dzierżawców (tab. 1, 2). Czynsz ustalany jest od gruntów, lasów, plantacji trwałych, budynków i budowli oraz urządzeń trwale związanych z budynkami i budowlami.

Tabela 1. Czynsz za grunty orne

| Okręg podatkowy wg przepisów o podatku rolnym | Stawki w dt pszenicy za 1 ha gruntu ornego klasy | | | | | | |
|---|--|-----|------|------|-----|-----|-----|
| | I | II | IIIa | IIIb | IVa | IVb | V |
| I | 4,0 | 3,2 | 2,7 | 2,2 | 1,8 | 1,3 | 0,5 |
| II | 3,5 | 2,7 | 2,2 | 1,9 | 1,6 | 1,1 | 0,4 |
| III | 3,1 | 2,4 | 1,8 | 1,6 | 1,3 | 1,0 | 0,3 |
| IV | 2,5 | 2,1 | 1,6 | 1,4 | 1,0 | 0,9 | 0,2 |

Tabela 2. Czynsz za użytki zielone

| Okręg podatkowy wg przepisów o podatku rolnym | Stawki w dt pszenicy za 1 ha użytku zielonego klasy | | | | |
|---|---|-----|-----|-----|-----|
| | I | II | III | IV | V |
| I | 3,5 | 2,5 | 1,8 | 1,0 | 0,4 |
| II | 3,0 | 2,1 | 1,5 | 0,9 | 0,3 |
| III | 2,7 | 1,9 | 1,3 | 0,7 | 0,2 |
| V | 2,2 | 1,5 | 1,1 | 0,6 | 0,1 |

Przy ustalaniu minimalnej wywoławczej kwoty czynszu za grunty orne oraz użytki zielone uwzględnia się rodzaj i klasę ziemi oraz okręg podatkowy wg zasad obowiązujących przy naliczaniu podatku rolnego. Przy określeniu wysokości czynszu za środki trwałe AWRSP przyjęła zasadę, że powinien on przynajmniej pokrywać koszty amortyzacji i zapewnić minimalny zysk. Czynsz za budynki i budowle ustalany jest jako procent od ich wartości księgowej brutto lub netto, roczna jego stawka może wynosić od 0,1% dla obiektów małoprzydatnych i w znacznym stopniu zużytych do 2,5% i więcej wartości księgowej brutto dla obiektów w dobrym stanie.

Łączny czynsz dzierżawny za budynki i budowle nie powinien być niższy od 1,5% wartości netto tych obiektów, a podczas podpisywania umowy o dzierżawę określa się, które budynki są nią objęte. Budynki, których stan techniczny jest zły lub które nie nadają się do wykorzystania, mogą być wyłączone z dzierżawy. Jednocześnie upoważnia się dzierżawcę do ich rozebrania lub zabezpieczenia przed dewastacją. AWRSP dopuszcza również poddzierżawę budynków objętych umową dzierżawy przez innego użytkownika, przejmując połowę czynszów z poddzierżawy. Ze względu na niską obecnie stopę zwrotu kapitału w produkcji rolniczej obciążenie dzierżawcy opłatą pokrywającą pełne koszty amortyzacji jest jednak często zbyt wysokie [1].

Czynsz zarówno za ziemię, jak i za środki trwałe jest ustalony w równowartości dt pszenicy. Przyjęcie przez Agencję wyrażania poszczególnych elementów czynszu w jednostkach naturalnych, tj. w kwintalach pszenicy, ma zabezpieczyć Agencję i dzierżawcę przed zmianami wartości pieniądza w czasie, czyli przed koniecznością ciągłych korekt z tytułu inflacji. Przyjęcie tego miernika może jednak budzić pewne wątpliwości, ponieważ nie zawsze cena pszenicy pozostaje w stałych relacjach w stosunku do cen innych produktów. Na przykład H. Runowski proponuje posłużyć się miernikiem w postaci jednostki zbożowej, której wartość ustalona byłaby na podstawie średnich cen podstawowych produktów rolnych, np. pszenicy, żyta, mleka, żywca wołowego i wieprzowego, co ułatwiłoby określenie wartości czynszu z uwzględnieniem ogólnej tendencji zmian cen produktów rolnych, a wysokość czynszu nie byłaby uzależniona od raptownych zmian cen jednego produktu, jakim jest pszenica [5].

Wysokość odpłatności za dzierżawę w istotny sposób decyduje o pozycji gospodarczej dzierżawcy, dlatego też bardzo ważne jest to, czy dzierżawca korzysta z prawa do obniżenia czynszu i zwolnień z płatności czynszu. Kodeks cywilny reguluje kwestię obniżenia opłat, nie przewiduje natomiast zwolnień z czynszu, czyni to ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianie niektórych ustaw. Art. 40 tej ustawy przewiduje ustawowe i umowne zwolnienie z zapłaty czynszu. Ustawowo zwolnione z czynszu dzierżawnego są grunty klasy VI, natomiast Agencja może zwolnić dzierżawcę z opłat czynszowych całkowicie lub częściowo na warunkach określonych w umowie w następujących wypadkach:

1. W okresie pierwszych trzech lat dzierżawy użytków rolnych odłogowanych co najmniej przez jeden rok przed dniem zawarcia umowy dzierżawy,

2. W innych wypadkach uzasadnionych stanem majątkowym przedmiotu dzierżawy, w okresie nie dłuższym niż 5 lat, pod warunkiem spełnienia w tym okresie przez dzierżawcę wymagań określonych w umowie dzierżawnej. W szczególności dotyczy to nakładów ponoszonych przez dzierżawcę na przywrócenie zasobności gleb, remonty i modernizację budynków i budowli czy też wymianę urządzeń trwale związanych z przedmiotem dzierżawy. W porównaniu do normatywnego modelu dzierżawy jest to nowe słuszne rozwiązanie prawne, mające bardzo duże znaczenie dla dzierżawcy, a szczególnie w początkowym okresie dzierżawy.

Istnieje również możliwość obniżenia opłat czynszu. Ta forma stosowana jest w wypadku, gdy dzierżawca wykonuje określone prace ulepszające przedmiot dzierżawy, których nakłady obniżają wysokość ustalonego czynszu. Ponadto – zgodnie z art. 700 k.c. – dzierżawca może żądać obniżki czynszu za dany okres gospodarczy, jeżeli przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu na skutek okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby. Obniżka obejmuje czynsz tylko za ten okres gospodarczy, w którym miały miejsce okoliczności zmniejszające przychód. Należałoby jednak brać również pod uwagę wtórne i dalekosiężne skutki niektórych okoliczności, powodujące zmniejszenie przychodów w dalszych okresach gospodarczych. Na przykład trwałe skutki pewnych klęsk żywiołowych powinny stanowić podstawę do żądania obniżenia czynszu w dalszych okresach gospodarczych, a nie tylko w okresie, w którym ta klęska się wydarzyła [2].

Czynsz dzierżawny za użytkowane grunty i budynki stanowi tylko część kosztów, jakie ponosi dzierżawca z tytułu dzierżawy, do tego obciążenia dochodzi zapłata i spłata majątku trwałego ruchomego, inwentarza żywego i środków obrotowych, a wtedy obciążenie każdego hektara użytków rolnych jest jeszcze większe.

W AWRSP przyjęto słuszną zasadę, że majątek ruchomy trwały (maszyny, ciągniki, narzędzia) i obrotowy (inwentarz żywy, zapasy, produkcja w toku) podlegają wykupieniu przez dzierżawcę. W praktyce okazało się jednak, że jest to trudne do zrealizowania przez potencjalnych dzierżawców z uwagi na brak kapitału na wykup tej części majątku oraz brak możliwości skorzystania ze specjalnych niżej oprocentowanych kredytów. AWRSP – zdając sobie sprawę z tych trudności – w celu złagodzenia tej bariery przyjęła, że sprzedaż środków obrotowych i ruchomych środków trwałych może nastąpić za gotówkę lub z rozłożeniem spłaty należności na raty.

Przy sprzedaży z rozłożeniem spłaty należności na raty przyjęto:

1. Ruchome środki trwałe – wpłata minimum 20% ich wartości w momencie zawierania umowy i spłata pozostałej należności w równych ratach w okresie maksymalnie 8 lat przy oprocentowaniu wynoszącym 1/4 stopy kredytu refinansowanego,
2. Środki obrotowe – wpłata minimum 40% ich wartości w momencie zawierania umowy i spłata pozostałej należności w równych ratach w okresie maksymalnie 4 lat przy oprocentowaniu wynoszącym 1/4 stopy kredytu refinansowanego.

Przyjęta zasada niewątpliwie wpływa na rozwój systemu dzierżawy, jednak należy pamiętać, że dla dzierżawców szczególnie trudny jest okres początkowy, kiedy łączne obciążenie hektara z tytułu płatności czynszu i spłat rat jest bardzo często dużym obciążeniem finansowym, dlatego też wydłużenie przyjętego okresu spłacania rat może wyraźnie złagodzić te trudności.

AWRSP dopuszcza również dzierżawę ruchomych środków trwałych w wypadku, kiedy dzierżawca przejmuje mienie całego zlikwidowanego gospodarstwa, stosując następujące zasady dzierżawy:

- dzierżawa maszyn na okres dzierżawy nieruchomości minus jeden rok, ale nie dłużej niż 10 lat,
- wycenę maszyn i urządzeń dokonuje się wg ich aktualnej wartości odtworzeniowej pomniejszonej o stopień zużycia,
- przeliczenie z ujęcia wartościowego na równowartość pszenicy dokonuje się na analogicznych zasadach jak przy dzierżawie budynków,
- wysokość rocznego czynszu dzierżawnego wyrażonego w równowartości pszenicy ustala się jako iloraz równowartości maszyn i ich okresu dzierżawy.

W okresie trwania dzierżawy maszyny stanowią własność Agencji, z tym że poszczególne ruchome środki trwałe umorzone w całości mogą być nabyte przez dzierżawcę po cenie złomu użytkowego, natomiast maszyny nie umorzone w okresie trwania dzierżawy mogą być wykupione przez dzierżawcę po aktualnej cenie rynkowej z ewentualnym rozłożeniem na raty.

Są to nie wszystkie koszty, jakie obciążają dzierżawę. Zgodnie z art. 697 k.c. dzierżawca zobowiązany jest do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym. Stąd też na dzierżawcy ciąży obowiązek dokonywania konserwacji i remontów budynków i budowli oraz urządzeń wchodzących w skład przedmiotu dzierżawy na swój koszt, z częstotliwością wynikającą z zasad ich prawidłowego użytkowania. Ponadto dzierżawca zobowiązany jest do ponoszenia wszelkich obciążeń publiczno-prawnych związanych z przedmiotem dzierżawy, a obciążających – zgodnie z obowiązującymi przepisami – właściciela lub posiadacza nieruchomości, w tym podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego oraz innych obciążeń związanych z jego posiadaniem, np. kosztów ubezpieczenia obowiązkowego.

Czynsz za dzierżawę ziemi, budynków, budowli, maszyn i urządzeń dzierżawcy uiszczają w ratach półrocznych, tj. za pierwsze półrocze, do 30 września wg cen pszenicy publikowanych przez GUS za I półrocze danego roku i do 28 lutego następnego roku za II półrocze wg cen pszenicy publikowanych przez GUS za II półrocze.

Obecnie czynsz dzierżawny za użytkowanie ziemi i budynków kształtuje się w granicach 4–6 dt/h [4]. Ale znane są wypadki, kiedy wysokość czynszu wynosi 12 dt/h, a nawet 20 dt/h. Dotyczy to przede wszystkim publicznych przetargów ustnych na dzierżawę, gdzie wybór dzierżawcy zależy wyłącznie od jednego kryterium, jakim jest wysokość czynszu. Przetarg wygrywa uczestnik, który zgłosił najwyższy czynsz

dzierżawny. Oferenci, chcąc uzyskać dzierżawę w wypadkach, kiedy popyt przeważa podaż, oferują bardzo wysoki czynsz, nie biorąc pod uwagę realnych możliwości dochodotwórczych przedmiotu dzierżawy.

Aby uniknąć sytuacji, kiedy czynsze są zbyt wygórowane, ustawodawca powinien dążyć do ograniczenia swobody stron w ustaleniu poziomu czynszu, wprowadzając sztywne minimalne i maksymalne stawki płatności czynszu. Przyjęty przez AWRSP sposób wyliczania czynszu za poszczególne składniki majątkowe jest słuszny i ustalone wartości należy traktować jako wielkości wyjściowe, czyli stawki minimalne. Problemem, który wymaga uregulowania, jest sztywne określenie stawek maksymalnych, jakie powinny obowiązywać w poszczególnych regionach gospodarczych kraju. Ustalenie takich stawek pozwoli na wszechstronniejsze uwzględnienie regionalnych warunków ekonomicznych, społecznych, klimatycznych, glebowych oraz organizacyjnych. Ustalone stawki maksymalne powinny być obligatoryjne. Swoboda wydzierżawiającego polegałaby na wyborze stawki czynszu w przedziale od minimum do maksimum, kierując się zasadą, że wielkość czynszu powinna być ustalona na wysokości satysfakcjonującej wydzierżawiającego, a jednocześnie na wysokości opłacalnej dla dzierżawcy.

Reasumując można stwierdzić, że dzierżawa gruntów stanowi obecnie jeden z podstawowych instrumentów przekształceń własnościowych i poprawy struktury obszarowej rolnictwa. To – czy jest ona efektywnym i tanim sposobem zagospodarowania zasobów AWRSP – zależy od wysokości obciążeń, jakie ciążą na dzierżawcy z tytułu dzierżawy, czyli od poziomu czynszu, wysokości spłat rat, zwolnień czynszowych, a także innych obciążeń z tytułu dzierżawy.

Zysk z tytułu dzierżawy zdeterminowany jest przede wszystkim wysokością czynszu dzierżawnego. Dzierżawa gruntów będzie korzystną i efektywną formą władania gruntami nie wymagającą zaangażowania olbrzymich kapitałów na zakup gruntów pod warunkiem, że zysk związany z powiększeniem obszaru użytkowania gruntów w wyniku dzierżawy będzie wyższy od zysku z tytułu zakupu tej samej ilości ziemi.

Literatura

-
- [1] Agro-Serwis. 1994. *Dzierżawa mienia rolnego*. 9(50): 14–15.
 - [2] Pańko W. 1975. *Dzierżawa gruntów rolnych*. PWN, Warszawa.
 - [3] Rocznik Statystyczny. 1995. GUS, Warszawa.
 - [4] Runowski H. 1994. Przekształcenia własnościowe w PGR, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej* 4: 40–49.
 - [5] Ziętara W. 1993. Dzierżawa jako kierunek zagospodarowania mienia Skarbu Państwa w rolnictwie (kierunki i doświadczenie). Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. "Przemiany własnościowe w rolnictwie" ART Olsztyn 19–20 listopada 1993 r.

The significance of land lease contracts in privatization of the resources belonging to the Agricultural Ownership Agency of the State Treasury

Summary

Land lease contracts have been major legal instruments of ownership changes since the Agricultural Privatization Law came into effect in Poland. However, several factors have to be taken into account to find out whether this form of ownership changes can be considered efficient and profitable. The factors include rental charges, terms of payments, interest rates, exemptions, etc.

The rental charges calculated by the Agricultural Ownership Agency of the State Treasury vary depending on the asset leased. Such an approach seems to be fully justifiable provided that the values are treated as bottom or minimum rates. New regulations are required for maximum rates which have to be fixed, but varied depending on the region.