

Renata Marks-Bielska, Jarosław Michał Nazarczuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ZNACZENIE INSTYTUCJI DZIERŻAWY W POLSKIM ROLNICTWIE

Streszczenie: W pracy przedstawiono rolę i miejsce dzierżawy w użytkowaniu gruntów rolnych, po byłym państwowym sektorze rolnictwa i na prywatnym rynku nieruchomości rolnych. Przedstawiono zakres i zróżnicowanie terytorialne dzierżawy gruntów Skarbu Państwa w latach 1992–2008. Prawidłowy rozwój stosunków dzierżawnych uzależniony jest od odpowiedniej polityki rolnej państwa, jak i od obowiązujących zasad dzierżawy rolnej. Państwo powinno więc stwarzać racjonalne warunki dla funkcjonowania dzierżawy.

Słowa kluczowe: dzierżawa, ziemia rolnicza, instytucje, Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR)

1. Wstęp

Instytucje są wytworami życia społecznego i przybierają wiele form. Zdaniem Iwanika i Wilkina¹, instytucje można ująć w trzy grupy: normy, rynki i organizacje. Pierwsza grupa obejmuje normy kształtowane w sposób ewolucyjny (tradycje, normy etyczne, zwyczajowe sposoby postępowania) oraz normy prawne, które ustanawia państwo. Na drugą grupę składa się mechanizm rynkowy, który jest silnie działającym regulatorem i koordynatorem zachowań ludzkich, przede wszystkim w sferze działalności gospodarczej. Rynki umożliwiają ludziom wykorzystanie umiejętności i zasobów oraz angażowanie się w wysoce produktywną działalność, o ile istnieją instytucje wspierające te rynki².

Trzecia zaś grupa to instytucje utworzone w celu realizacji potrzeb uczestników organizacji (np. szkoła, samorząd lokalny, przedsiębiorstwo, organizacje społeczne, państwowe itp.). Część instytucji powstaje w wyniku procesów spontanicznych i ewolucyjnych, inne zaś mogą być wykreowane, np. przez państwo³.

¹ M. Iwanek, J. Wilkin, *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1998, s. 22.

² *Building institutions for markets*, World Development Raport 2002, The World Bank, Washington 2002, s. 4.

³ J. Wilkin, *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 2, z. 1, Warszawa–Poznań–Zamość 2000, s. 25–26.

Dzierżawa rolnicza (emfiteuza) jest historyczną instytucją prawa rzymskiego. Pierwotnie oznaczała przyjęcie (tytułem najmu) do użytku i uprawy ugoru albo gruntu zaniedbanego. W prawie rzymskim było to dziedziczne i zbywalne prawo trwałego dzierżawienia cudzego gruntu. Nazwa wywodzi się z greki, gdzie *emphyteusis*, *emphyteuein* oznaczało „zasadzić rośliny w...”, z czego wynika, że określała tym mianem instytucja wiążąca się z uprawą ziemi⁴.

Dzierżawa ziemi polega na tym, że jej właściciel oddaje ją w użytkowanie innej osobie (lub instytucji) pod warunkiem opłacania mu z tego tytułu określonej kwoty, zwanej czynszem dzierżawnym lub – dawniej – tenutą dzierżawną⁵. Dzierżawa dzięki temu, że powoduje zmianę podmiotów użytkujących grunty rolne, uznawana jest za jedną z form szeroko rozumianego obrotu ziemią. Z ekonomicznego punktu widzenia obrót dzierżawny pełni te same funkcje co własnościowy, prowadzi bowiem do zorganizowania gospodarstwa rolnego jako jednostki produkcyjnej⁶.

Dzierżawa nie daje pełni uprawnień dysponowania zasobem ziemi, tak jak własność prywatna, ale podkreśla się, że przy odpowiednich regulacjach prawnych może być jednak zbliżona do kompletnych uprawnień własnościowych⁷. Efektywność dzierżawy gruntów jest porównywalna z rolnictwem na własnej ziemi, jeśli jest oparta na wieloletniej umowie i jeśli istnieją stabilne warunki dzierżawy zagwarantowane prawnie. Rzetelne gospodarowanie na dzierżawionych gruntach, zarówno państwowych jak i prywatnych, jest jednym z przejawów umacniania poszanowania prawa i wszelkiej własności⁸.

Krajowy rynek dzierżaw w Polsce, z formalnego punktu widzenia, dotyczy głównie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), gdyż dzierżawy międzysąsiedzkie zwykle obejmują niewielkie powierzchnie, a zdecydowana większość umów dzierżawy na prywatnym rynku ma z reguły charakter nieformalny, nie są one również monitorowane przez państwo⁹. Ograniczający wpływ na wielkość obszaru dzierżawy w obrocie międzysąsiedzkim mają również postawy rolników wobec dopłat bezpośrednich. Wyzbycie się ziemi wiąże się z rezygnacją z otrzymania dopłaty, a na to są skłonni przystać głównie właściciele niewielkich gospodarstw, dla których kwota dopłaty nie stanowi znaczącego przychodu¹⁰.

⁴ B. Tańska-Hus, *Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rozprawy 170, nr 383, Wrocław 2000, s. 9.

⁵ R. Manteuffel, *Ekonomia i organizacja gospodarstwa rolniczego*, Wydawnictwo PWRiL, Warszawa 1984, s. 260.

⁶ B. Tańska-Hus, *Dzierżawa...*, dz. cyt., s. 7.

⁷ M. Kozłowska-Burdziak, *Instytucjonalne uwarunkowania przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w latach 1992–2002*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006, s. 35.

⁸ A. Leopold, *Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 68.

⁹ *Rynek nieruchomości rolnych, tendencje w 2005 r.*, Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nr 3–4, Warszawa 2006, s. 19.

¹⁰ A. Sikorska, *Dzierżawy międzysąsiedzkie*, Rynek ziemi rolniczej, stan i perspektywy, nr 9, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2006, s. 20.

Dzierżawa jest stosunkowo łatwym i wygodnym sposobem użytkowania ziemi należącej do Skarbu Państwa. Wynika to z faktu, iż wymaga ona mniejszego zaangażowania środków finansowych niż zakup ziemi rolniczej, a posiadany kapitał można w całości zainwestować w jej zagospodarowanie. Przy odpowiednim uregulowaniu prawnym dzierżawy może ona być także atrakcyjna dla właściciela. Jeżeli bardziej ceni on sobie bezpieczeństwo lokaty kapitału w ziemi i zadowolony jest nie- zbyt wysokim dochodem w postaci czynszu niż inwestycje kapitału w bardziej ryzykowne przedsięwzięcia.

Dzierżawa, ze swej istoty, nie zmienia stosunków własnościowych¹¹. Na rynku państwowym właścicielem wydzierżawianej ziemi jest nadal Skarb Państwa, jego powiernikiem – rządowa instytucja – Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR), a dzierżawca – użytkownikiem. Pozytywną cechą dzierżawy ziemi jest to, że dzierżawca, nie będąc właścicielem, reaguje na wszystkie sygnały rynkowe podobnie jak właściciel, i dlatego dysponując niezbędną wiedzą zawodową i przedsiębiorczością oraz kapitałem może gospodarować efektywnie¹². Dzierżawa jest tą formą gospodarowania mieniem, która pozwala na oddzielenie prawa własności od prawa jej użytkowania. Umożliwia użytkowanie ziemi rolnikom bez jej wykupu. W ten sposób nie jest pełną prywatyzacją mienia państwowego i nie powoduje jego trwałego zagospodarowania. Może stanowić pierwszy etap procesu prywatyzacji, a efektywne działanie użytkownika pozwoli z czasem zainwestować w nabycie ziemi i budynków¹³.

Celem niniejszego opracowania jest określenie roli i miejsca dzierżawy w zagospodarowaniu gruntów rolniczych w Polsce. Analizy problemu dokonano w oparciu o wybrane pozycje literatury przedmiotu, odpowiednie akty prawne oraz dane pochodzące z ANR. Zastosowano opisową i graficzną formę prezentacji danych.

2. Dzierżawa nieruchomości rolnych w świetle danych statystycznych

W procesie wydzierżawiania przez ANR nieruchomości ZWRSP wyróżnia się dwa okresy. Do końca 1994 r. następował systematyczny wzrost powierzchni wydzierżawionej przy stosunkowo małej skali zwrotów gruntów z dzierżaw. Od 1995 r. tempo wzrostu wydzierżawianej powierzchni znacznie malało, a jednocześnie nasiliło się zjawisko rozwiązywania umów dzierżawy. Zmniejszenie areалу dzierżawionych od ANR gruntów następowało głównie na skutek wygaśnięcia umów dzierżawy, w związku z upływem terminów na jakie zostały zawarte, jak również

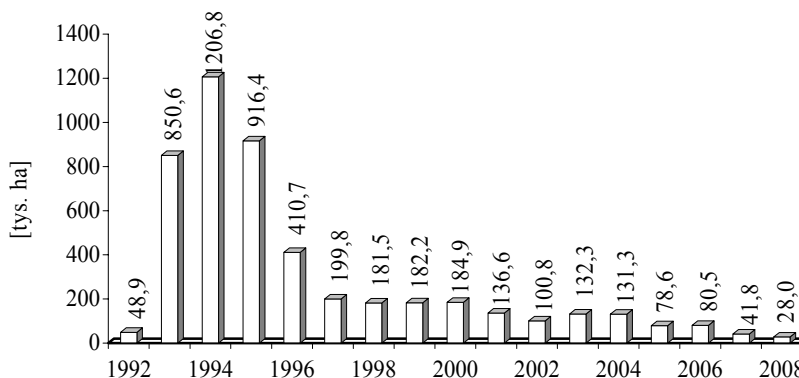
¹¹ W. Ziętara, *Regionalne zróżnicowanie dzierżaw w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 1, z. 1, Rzeszów 1999, s. 109.

¹² J. Iwonicka, *Dzierżawa w Polsce i w Unii. Formy użytkowania gruntów rolnych*, „Przegląd” 2000, nr 26, s. 23.

¹³ R. Marks-Bielska, R. Kisiel, J. Danilczuk, *Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, Olsztyn 2006, s. 15.

było związane ze zjawiskiem rozwiązywania umów o dzierżawę (również w sytuacji, gdy umowy kończyły się przed terminem, na skutek skorzystania przez dzierżawcę z pierwszeństwa nabycia)¹⁴, a także wyłączeniem części nieruchomości z trwających umów.

Jak wynika z danych przedstawionych na rysunku 1, w latach 2004–2005 zaobserwowano tendencję spadkową dzierżawienia gruntów, a w 2006 r. nieznaczny wzrost w stosunku do 2005 r., natomiast lata 2007–2008 charakteryzowały się dużym spadkiem powierzchni dzierżaw.



Rys. 1. Powierzchnia wydzierżawionych gruntów rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 1992–2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ANR.

Sytuację taką tłumaczy fakt wyczerpywania się w dostępnej ofercie ANR większych, zorganizowanych nieruchomości ZWRSP oraz wzrost zainteresowania zakupem nieruchomości rolnych. Spadek wydzierżawionej powierzchni jest w znacznym stopniu inicjowany przez ANR, która ze względów organizacyjnych i przesłanek ekonomicznych ogranicza liczbę małych obszarowo dzierżaw (szczególnie tych do 5 ha)¹⁵.

Nie bez znaczenia pozostaje również propozycja zmian w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa (Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464 z późn. zm.). Zdaniem dzierżawców, przedłożone przepisy zmierzają w niekorzystnym dla nich kierunku¹⁶. Problem dalszego dzierżawienia nieruchomości z ZWRSP przez oso-

¹⁴ R. Marks-Bielska, R. Kisiel, J. Danilczuk, *Dzierżawa...*, dz. cyt., s. 22.

¹⁵ T. Ciodyk, T. Zagórski, *Dzierżawa gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Rynek ziemi rolniczej, stan i perspektywy, nr 11, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2008, s. 28.

¹⁶ Szerzej: M. Gilewicz, *Niebezpieczne pomysły*, „Rolnik Dzierżawca” 2008, nr 11 (140), s. 14–15 i inne artykuły na ten temat w tym numerze, wyrażające stanowisko Stowarzyszenia Dzierżawców i Właścicieli Rolnych RP.

by, których umowa dzierżawy wygasła, mimo złożenia przez dzierżawcę wniosku o jej przedłużenie, został uregulowany w ustawie z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 2007, nr 123, poz. 851), na mocy której zobowiązano Agencję do złożenia dzierżawcy propozycji nowych warunków dzierżawy lub przedłużenia dotychczasowej umowy dzierżawy o jeden rok, dzierżawcom spełniającym warunki wymienione w ustawie¹⁷.

Od początku działalności do końca 2008 r. ANR postawiła do dyspozycji dzierżawców prawie 7,2 mln ha gruntów (część więcej niż jednokrotnie), a wydzierżawiła ponad 4,9 mln ha (część gruntów również więcej niż jednokrotnie), podpisując 319 tys. umów. Na koniec 2008 r. dzierżawa ziemi rolniczej z ZWRSP miała miejsce na podstawie 113,32 tys. „czynnych” umów, na łączną powierzchnię 1 771,01 tys. ha. Największa powierzchnia gruntów z ZWRSP znajdujących się w dzierżawie, położona jest na terenie województw: zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i dolnośląskiego, natomiast najmniejsza w woj. małopolskim, świętokrzyskim i łódzkim (rysunek 2).



Rys. 2. Grunty Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ogółem w dzierżawie w poszczególnych województwach wg stanu na 31.12.2008 r. (tys. ha)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ANR.

¹⁷ R. Marks-Bielska, *Zagospodarowanie popegeerowskich gruntów w formie dzierżawy w latach 1992–2008*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 11, z. 4, Warszawa–Poznań–Olsztyn 2009, s. 198.

Prawa własności w przypadku dzierżawy gruntów są określone zarówno na rynku prywatnym, jak i państwowym. W dzierżawach od ANR właścicielem jest Skarb Państwa, Agencja tylko administruje powierzonymi jej gruntami, a dzierżawca jest użytkownikiem wydzierżawionego gruntu. W świetle teorii agencji, zwierzchnikiem w stosunku do Agencji jest Państwo (ściślej właściwy minister¹⁸), Agencja jest w tej relacji agentem, ale w stosunku do dzierżawcy występuje w roli zwierzchnika. Agencja Nieruchomości Rolnych ma za zadanie realizowanie polityki rolnej państwa na podstawie m.in. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003, nr 63, poz. 592 z późn. zm.) i ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464 z późn. zm.) i podlega kontroli państwa w tym zakresie.

W dzierżawach prywatnych, które często odbywają się na zasadzie nieformalnych umów, gospodarowanie jest bardziej niepewne, a kontrola i zasób informacji właściciela-zwierzchnika większy niż w przypadku dzierżaw na rynku państwowym. Osoba wydzierżawiająca komuś grunty może w każdej chwili wypowiedzieć umowę. Może to nastąpić np. w sytuacji, kiedy właściciel będzie chciał zmienić przeznaczenie posiadanej ziemi, jeśli uzna, że dzierżawca prowadzi nieracjonalną gospodarkę na jego gruntach, jeśli będzie chciał sprzedać lub wydzierżawić grunt innej osobie za wyższy czynsz itp. Fakt nieformalizowania umów dzierżawy między rolnikami, członkami rodziny, sąsiadami znajomymi wynika z przesłanek związanych z: (1) dość wysokim stopniem zaufania rozumianego częściej jako intencjonalne zawierzenie drugiej osobie niż zaufania budowanego wskutek wykalulowanej oceny okoliczności; (2) utrudnieniami formalnymi – wizyta u notariusza, poniesienie kosztu aktu notarialnego itp. Korzyści działań związanych z formalnym określeniem praw do zasobu są niższe niż ich koszty transakcyjne.

3. Podsumowanie

Po odpowiednich uregulowaniach prawnych dużą rolę na rynku ziemi rolniczej może odegrać dzierżawa, która nie wymaga tak wysokich nakładów finansowych jak zakup ziemi. Przyszłość dzierżawy gruntów w polskim rolnictwie wyznaczają jednak dwie przeciwstawne tendencje: Pierwsza – przemawiająca za wzrostem roli i znaczenia – np. wzrost cen ziemi, ustawowe (ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego) ograniczenia obszarowe gruntów własnych w gospodarstwach. Druga, to osłabienie znaczenia – brak ustawy regulującej dzierżawę rolniczą, niepewność gospodarowania (np. klauzule wyłączeniowe w umowach dotyczących dzierżaw skarbowych), co prowadzi w konsekwencji do ograniczania inwestycji na dzierżawionych gruntach, a czasami nawet zachwiania racjonalnej gospodarki zgodnej z zasadami dobrej praktyki rolniczej; polityka realizowana przez ANR zmierza do intensyfikowania trwałych form

¹⁸ Od 2007 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wcześniej Minister Skarbu Państwa.

zagospodarowania popegeerowskiej ziemi (m.in. poprzez sprzedaż), dążenie do skupienia jak największego areału gruntów rolnych w rękach polskich rolników w formie ich własności, do czasu zakończenia wynegocjowanych okresów przejściowych na nabywanie polskich gruntów przez cudzoziemców.

Z powyższego wynika, że polityka rolna prowadzona w Polsce odnośnie instytucji dzierżawy jest niespójna. Należałoby więc jasno określić, czy ta forma gospodarowania w rolnictwie będzie popierana, utrwalana czy też będzie traktowana tylko jako przejściowa forma zagospodarowania m.in. popegeerowskiej ziemi, prowadząca do pełnych przekształceń własnościowych, a mianowicie zakupu ziemi przez obecnych dzierżawców, m.in. w ramach pierwszeństwa nabycia gruntu po wygaśnięciu umowy dzierżawy.

Z uwagi na fakt, że tendencja wzrostu cen ziemi w Polsce na rynku prywatnym, jak i państwowym (grunty Zasobu Skarbu Państwa, którymi dysponuje ANR) utrzymuje się, należy przypuszczać, że dzierżawa rolnicza w Polsce, tak jak w większości państw Europy Zachodniej będzie nabierała coraz większego znaczenia.

Zgodnie z uzasadnieniem do przygotowanego projektu ustawy o dzierżawie nieruchomości rolnych, dynamika zmian gospodarczych w Polsce wymusza potrzebę poddania dzierżawy, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, kontroli na wzór obrotu własnościowego. Istnieje pilna potrzeba określenia nowego statusu prawnego dzierżawy rolniczej. Mimo praktycznego rozwoju instytucji dzierżawy, aktualna regulacja prawna dzierżaw rolnych w Polsce jest bardzo skromna. Pomija wiele istotnych kwestii, których uregulowanie w znacznym stopniu ułatwiłoby praktyczne funkcjonowanie instytucji dzierżawy w rolnictwie, w sposób bardziej wyważony i sprawiedliwy określiłoby prawa i obowiązki stron umowy dzierżawy rolniczej. Obowiązująca aktualnie regulacja stosunków dzierżawy w polskim rolnictwie pomija interesy osób prowadzących gospodarstwa rolne zorganizowane na bazie dzierżawy. Prawidłowy rozwój stosunków dzierżawnych uzależniony jest od odpowiedniej polityki rolnej państwa, jak i od obowiązujących zasad dzierżawy rolnej. Państwo powinno więc stwarzać racjonalne warunki funkcjonowania dzierżawy.

Literatura

1. *Building institutions for markets*, World Development Raport 2002, The World Bank, Washington 2002.
2. Ciodyk T., Zagórski T., *Dzierżawa gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Rynek ziemi rolniczej, stan i perspektywy, nr 11, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2008.
3. Gilewicz M., *Niebezpieczne pomysły*, „Rolnik Dzierżawca” 2008, nr 11 (140).
4. Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, Warszawa 1998.
5. Iwonicka J., *Dzierżawa w Polsce i w Unii. Formy użytkowania gruntów rolnych*, „Przegląd” 2000, nr 26.

6. Kozłowska-Burdziak M., *Instytucjonalne uwarunkowania przekształceń własnościowych państwowych gospodarstw rolnych w Polsce w latach 1992–2002*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
7. Leopold A., *Rolnictwo w procesie przemian i rozwoju gospodarki*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
8. Manteuffel R., *Ekonomika i organizacja gospodarstwa rolniczego*, Wydawnictwo PWRiL, Warszawa 1984.
9. Marks-Bielska R., Kisiel R., Danilczuk J., *Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, Olsztyn 2006.
10. Marks-Bielska R., *Zagospodarowanie popegeerowskich gruntów w formie dzierżawy w latach 1992–2008*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 11, z. 4, Warszawa–Poznań–Olsztyn 2009.
11. *Raport z działalności ANR w 2008 r.*, Agencja Nieruchomości Rolnych, Warszawa 2009.
12. *Rynek nieruchomości rolnych, tendencje w 2005 r.*, Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nr 3–4, Warszawa 2006.
13. Sikorska A., *Dzierżawy międzysąsiedzkie*, Rynek ziemi rolniczej, stan i perspektywy, nr 9, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa 2006.
14. Tańska-Hus B., *Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej we Wrocławiu, Rozprawy 170, nr 383, Wrocław 2000.
15. Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464 z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. 2003, nr 63, poz. 592 z późn. zm.).
17. Wilkin J., *Polskie rolnictwo w procesie transformacji – mechanizmy, tendencje i efekty przemian*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 2, z. 1, Warszawa–Poznań–Zamość 2000.
18. Ziętara W., *Regionalne zróżnicowanie dzierżaw w Polsce*, Roczniki Naukowe SERiA, t. 1, z. 1, Rzeszów 1999.

THE IMPORTANCE OF FARMING LEASE IN POLISH AGRICULTURE

Summary: The paper presents the role and place of the farming lease of the former state-owned sector of agriculture and on the private agricultural property market. It presents dynamics of progress and scope of the farming lease of the State Treasury land in the years 1992–2008. Appropriate development of the lease structures depends on appropriate agricultural policy of the State as well as effective principles of the farming lease. The State should, as a consequence, establish rational conditions in this field.