

Dzierżawa – instrument racjonalizacji wykorzystania ziemi rolniczej w Polsce?



PROF. RENATA MARKS-BIELSKA

Katedra Polityki Gospodarczej, Wydział Nauk Ekonomicznych,
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Chcąc rozwijać działalność rolniczą w Polsce, należy wziąć pod uwagę problematykę związaną z systemem dzierżawy ziemi rolnej. Rzetelne podejście pozwoli na efektywne wprowadzenie stosownych zmian, umożliwiających nie tylko uniknięcie konfliktów, lecz także zrównoważony rozwój krajowego rolnictwa.

Dzierżawa ziemi to zakorzeniona historycznie instytucja, wywodząca się z prawa rzymskiego, mająca również swoją tradycję na ziemiach polskich. Uznaje się ją za jedną z form szeroko rozumianego obrotu ziemią. Pod względem ekonomicznym obrót dzierżawny pełni te same funkcje co własnościowy, ponieważ prowadzi do zorganizowania gospodarstwa rolnego. Na płaszczyźnie ekonomiki rolnictwa dzierżawa jest sposobem organizacji gospodarstwa, natomiast na płaszczyźnie prawa i polityki rolnej stanowi instrument kształtujący strukturę agrarną, a niekiedy także ustrój rolny. Warto podkreślić, że instytucja dzierżawy gruntów stała się istotnym czynnikiem stymulującym przemiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych¹. Efektywność dzierżawy

jest porównywalna z gospodarowaniem na własnej ziemi, jeśli jest oparta na wieloletniej umowie, prawnie gwarantującej jej stabilne warunki. Rzetelne gospodarowanie na dzierżawionych gruntach stanowi przejaw poszanowania prawa i wszelkiej własności (zarówno prywatnej, jak i państwowej)².

Co ważne, dzierżawa ze swej istoty nie gwarantuje pełnych uprawnień do dysponowania danym zasobem ziemi – nie zmienia ona prawnego tytułu własności

¹ Zob. W. Ziętara, *Dzierżawa ziemi i jej rola w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, w: *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, red. W. Ziętara, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Warszawa 1999, s. 7-11; R. Marks-Bielska, *Factors Shaping*

the Agricultural Land Market in Poland, „Land Use Policy” 2013, nr 30(1), s. 791-799; B. Tańska-Hus, *Dzierżawa rolnicza w Polsce na przestrzeni wieków*, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 7.

² R. Marks-Bielska, *Przyszłość dzierżawy rolniczej w opiniach rolników dzierżawiących grunty państwowe w województwie warmińsko-mazurskim*, w: *Szkice Europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, red. B. Gaziński, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, 2015, s. 189-203; R. Marks-Bielska, A. Zielińska, *Leasing of Agricultural Land versus Agency Theory: the Case of Poland*, „Ekonomia i Prawo. Economics and Law” 2018, nr 11(1), 83-102.

(dzierżawca jest użytkownikiem, a prawo własności należy nadal do właściciela). Przepisy określają tylko pewien normatywny typ stosunku prawnego, a odejście od tego modelu i ukształtowanie stosunku prawnego w inny sposób nie powoduje nieważności umowy dzierżawy³, co często ma miejsce w praktyce. Odpowiednie przepisy prawne mogłyby jednak dawać taką wiązkę uprawnień, które byłyby zbliżone do tych, jakie gwarantuje własność prywatna i w ten sposób umożliwiać racjonalne gospodarowanie ziemią rolną oraz podejmowanie strategicznych decyzji produkcyjnych i inwestycyjnych.

Kwestie dzierżawy rolniczej w Polsce nadal nie są uregulowane odrębnymi przepisami. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi trwają obecnie prace nad ustawą o dzierżawie rolniczej. Przepisy przygotowywane są w oparciu o doświadczenia innych krajów oraz w procesie konsultacji z rolnikami i organizacjami rolniczymi. Wprowadzone zmiany mają zachęcać do zawierania umów długoterminowych.

Problem braku regulacji

Pozwolę sobie przytoczyć fragment z podsumowania artykułu naukowego nt. dzierżawy nieruchomości rolnych jako instrumentu modernizacji polskiego rolnictwa, który przygotowałam w 1999 r., jeszcze jako

³ I. Hasińska, *Z prawnej problematyki gospodarowania przedmiotem dzierżawy – uwagi na tle przepisów krajowych i unijnych (zagadnienia wybrane)*, w: *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, red. P. Litwiniuk, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2017, s. 351-367.

młoda adeptka nauki, wspólnie z profesorem Januszem Jaworowskim:

„W świetle doświadczeń, które sprawdziły się w krajach Europy Zachodniej, dzierżawa ziemi rolniczej, jako jeden z instrumentów prawno-organizacyjnych w rolnictwie, może przyczynić się do modernizacji tego działu gospodarki i obszarów wiejskich w Polsce (...). Obecne rozwiązania zawarte w kodeksie cywilnym nie są wystarczające do umacniania dzierżaw nieruchomości rolnych jako trwałej i efektywnej formy gospodarowania. Przygotowano projekt ustawy o dzierżawie nieruchomości rolnych (1998 r.). W jego uzasadnieniu podkreśla się, że najistotniejsza, zarówno dla dzierżawcy, jak i wydzierżawiającego, jest stabilność gospodarowania. Ustawowe umocnienie dzierżaw rolnych powinno zatem zmierzać w kierunku zrównoważenia praw właścicieli i dzierżawców, co miałyby przyczynić się do wzrostu zainteresowania obu tych stron dzierżawą nieruchomości”⁴.

W latach 1999-2000 odbyło się wiele interdyscyplinarnych konferencji naukowo-praktycznych z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Dyskutowano tam o kształcie ustawy o dzierżawie rolniczej, którą deklarowano wprowadzić w życie. Od tego czasu minęło ćwierć wieku, a kwestie dzierżawy rolniczej w Polsce nadal nie są uregulowane odrębnymi przepisami (poza *Kodeksem cywilnym* i *Ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego*). Pozytywny jest fakt, że w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi trwają prace nad ustawą o dzierżawie

⁴ R. Marks, J. Jaworowski, *Dzierżawa nieruchomości rolnych jako instrument modernizacji polskiego rolnictwa*, „Biuletyn Naukowy UWM” 2001, nr 11, s. 33-40.

rolniczej. Przepisy przygotowywane na bazie doświadczeń innych krajów mają zachęcać do zawierania umów długoterminowych. Ich celem jest usankcjonowanie działań prowadzących do wzmocnienia stabilności produkcji rolnej, a także zwiększenie ochrony prawnej zarówno dzierżawców, jak i wydzierżawiających. Założenia do ustawy planuje się opracować i przedyskutować z rolnikami i organizacjami rolniczymi do końca bieżącego roku⁵.

W Polsce nawet 75% mogą stanowić dzierżawy prywatne oparte na umowach ustnych, w ramach których rozliczenie następuje w formie niepieniężnej, np. w naturaliach, w zamian za pomoc sąsiedzką czy utrzymanie ziemi w dobrej kulturze rolnej (co stanowi kryterium uprawniające do dopłat obszarowych pobieranych przez właściciela).

Niekwestionowana jest tradycyjna rola dzierżawy jako prawa zobowiązaniowego. Obecnie istnieje potrzeba wprowadzenia zaawansowanych przepisów prawnych, aby dzierżawa mogła być kompleksowym prawem, odpowiadającym na obecne potrzeby rolników. W aktualnych uwarunkowaniach mamy jednak nowe wyzwania dotyczące obrotu nieruchomościami rolnymi i ustawowego prawa pierwokupu dzierżawcy. Wiążą się one z nowymi funkcjami tej formy użytkowania gruntów, w powiązaniu z realizacją postanowień prawa europejskiego

w Polsce, m.in. w zakresie finansowej pomocy dla rolników⁶.

Polska specyfika

Dzierżawa ziemi rolniczej w polskich warunkach ma swoją specyfikę – dotyczy ona obrotu prywatnego (tzw. rynek międzysąsiedzki) i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP). Udział w rynku dzierżaw mają również inne instytucje (np. osoby prawne kościołów, gminy, Lasy Państwowe, szkoły, stowarzyszenia, organizacje i inni właściciele). Dzierżawa prywatna nie jest często formalizowana (umowy ustne), a rozliczenie następuje nie w formie pieniężnej, lecz częściej w naturaliach, w zamian za pomoc sąsiedzką czy utrzymanie ziemi w dobrej kulturze rolnej (co stanowi kryterium uprawniające do dopłat obszarowych pobieranych przez właściciela). Rzeczywisty rozmiar tego typu dzierżaw nie jest znany. Z wieloletnich badań własnych, prowadzonych osobiście na obszarach wiejskich, wśród rolników, przedstawicieli instytucji otoczenia rolnictwa, pracowników urzędów gmin czy sołtysów wynika, że może to być nawet 75% i więcej. W tego rodzaju dzierżawach ważną rolę odgrywają rzeczywiste, efektywne, a nie formalne uprawnienia własnościowe, wynikające z ustaleń dotyczących użytkowania dzierżawionego gruntu między stronami umowy.

Na rynku państwowym (z udziałem ZWRSP) właścicielem wydzierżawianej ziemi jest Skarb Państwa, jego powiernikiem Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR), a dzierżawca – użytkownikiem. W początkowym okresie transformacji w polskim rolnictwie, przede

⁵ Z. Biskupski, *Rewolucja w przepisach o dzierżawie rolniczej, kto dostanie dopłaty – właściciel czy dzierżawca co z czynszem dzierżawnym*, <https://www.infor.pl/twoje-pieniadze/zarobki/6626222,rewolucja-w-przepisach-o-dzierzawie-rolniczej-kto-dostanie-doplatty.html> [dostęp online].

⁶ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Renesans dzierżawy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2024, nr 1(34), s. 53-62.

wszystkim z powodu braku kapitału na zakup ziemi, dzierżawa była bardzo popularną formą użytkowania gruntów⁷. Z założenia miała być to instytucja przejściowa, prowadząca do pełnych przekształceń własnościowych (wykupu m.in. przez dotychczasowych dzierżawców). Wraz z upływem czasu traciła ona jednak na popularności.

W polskim prawie rolnym nie określono jasno, czy dzierżawa będzie wspierana i umacniana, czy traktowana marginalnie, o czym przekonywały np. wyłączenia części gruntów z większych dzierżawionych powierzchni. Warto tutaj podkreślić, że decyzje te doprowadzały do wielu kontrowersji i nie służyły upowszechnianiu dzierżawy⁸.

Nowelizacja *Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* miała na celu dążenie do przyspieszenia procesu prywatyzacji państwowych gruntów z korzyścią dla gospodarstw rodzinnych, które mogłyby powiększyć areał. Na podstawie ustawy i zarządzenia 43/11 Prezesa ówczesnej Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie KOWR), z dnia 24 listopada 2011 r., dzierżawcom gospodarującym na obszarze 428,5714 ha i większych⁹ państwowych

7 Szczególnie na obszarach o znacznym udziale w przeszłości państwowej ziemi rolnej, gdzie była największa jej podaż – Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa.

8 Zob. R. Marks-Bielska, *Interwencyjna rola Agencji Nieruchomości Rolnych na rynku ziemi rolniczej*, w: *Przemiany w rolnictwie i na obszarach wiejskich z udziałem Agencji Nieruchomości Rolnych na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego*, red. R. Kisiel, R. Marks-Bielska, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 49-77.

9 Takich, w przypadku których łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu WRSP dzierżawiona przez danego dzierżawcę, po dokonaniu wyłączenia, nie przekroczy 300 ha (maksymalny obszar gospodarstwa rodzinnego w Polsce).

użytków rolnych należało wyłączyć 30% powierzchni tych użytków¹⁰.

Działania w zakresie ustawowych włączeń w skali kraju dotyczą 1 085 umów (łączna powierzchnia dzierżaw wg umów – 465 846 ha, a łączny obszar podlegający ustawowym włączeniom – 135 753 ha). Dzierżawcy wyrazili zgodę na wyłączenie 77 453 ha. W stosunku do 410 umów o łącznej powierzchni 58 351 ha dzierżawcy odrzucili zaproponowane warunki wyłączenia gruntów. Dzierżawcy tych gruntów, zgodnie z zapisami ustawy, nie mieli możliwości przedłużenia umowy. Utracili oni także pierwszeństwo w nabyciu dzierżawionych gruntów.

Pomimo faktu, że zgodnie z postanowieniami znowelizowanej ustawy nie nastąpiła władcza ingerencja bezpośrednio w trwałość stosunku dzierżawy, dzierżawcy nie mieli możliwości jej przedłużenia, chociaż taka ewentualność była zazwyczaj przewidziana w umowach. Nie była jednak w pełni gwarantowana, natomiast uzależniona od porozumienia stron¹¹. Rzeczywiste uprawnienia dzierżawców

10 Przepisy te doprowadziły do wielu procesów sądowych. Było wielu dzierżawców, którzy zgodzili się oddać 30% gruntów w zamian za uzyskanie prawa pierwokupu, ale nie mogli z tego prawa skorzystać, ponieważ w 2016 r. uchwalono przepisy, na mocy których wstrzymano sprzedaż ziemi państwowej. W jednej z tego typu spraw sąd zadał Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy nowela nie ograniczyła praw majątkowych dzierżawców oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej dzierżawców. Sąd zwrócił także uwagę, że dzierżawcy, czyniąc znaczące nakłady finansowe, także ze środków zewnętrznych, utworzyli duże i dobrze prosperujące gospodarstwa. Zmniejszeniu dzierżawionej powierzchni nie towarzyszyły jednak rekompensaty za utratę 30% użytków; nie rozliczono także poczynionych nakładów. Zob. *Czy wyłączenia z dzierżaw są zgodne z prawem?*, <https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/czy-wylaczenia-z-dzierzaw-sa-zgodne-z-prawem> [dostęp online].

11 R. Marks-Bielska, *Interwencyjna rola Agencji Nieruchomości Rolnych...*, dz. cyt., s. 57.

do użytkowania gruntów z ZWRSP okazały się bardzo słabe, co przyczyniło się do zmniejszenia zaufania do ówczesnej Agencji Nieruchomości Rolnych jako strony umowy.

W wyniku zmian prawa w 2011 roku część dzierżawców straciła pierwszeństwo nabycia nieruchomości i możliwość zawarcia kolejnej umowy z wyłączeniem trybu przetargowego. Obniżyło to zaufanie do dzierżawy jako formy gospodarowania ziemią, ale również do ówczesnej Agencji Nieruchomości Rolnych jako strony umowy. Narzucanie propozycji pod rygorem utraty przyznanych uprawnień jest sprzeczne z zasadami pewności prawa oraz zasadami współżycia społecznego.

Zgodnie z opinią Rzecznika Praw Obywatelskich, swoboda decyzji dzierżawcy o przyjęciu bądź odrzuceniu zaproponowanej zmiany dotyczącej włączeń miała charakter pozorny. W przypadku odmowy dzierżawca tracił pierwszeństwo nabycia nieruchomości i możliwość zawarcia kolejnej umowy z wyłączeniem trybu przetargowego. Należy więc podkreślić, że narzucanie propozycji pod rygorem utraty przyznanych uprawnień jest sprzeczne z zasadami pewności prawa oraz zasadami współżycia społecznego. Przewidziane zmiany umów mają charakter przymusowy¹². Skutki wykonywania tej ustawy ciągle wymagają wprowadzenia racjonalnych rozwiązań. Takie sytuacje mają także negatywny wpływ na upowszechnienie formalizowania umów dzierżawy na rynku prywatnym.

¹² Czy wyłączenia z dzierżaw..., dz. cyt.

W ostatnich latach rola dzierżawy gruntów rolnych zdecydowanie wzrosła. Obok członkostwa Polski w Unii Europejskiej¹³ na znaczenie tej formy gospodarowania w rolnictwie wpłynęły zmiany w prawie krajowym. Obowiązującą od 30 kwietnia 2016 r. ustawą z 14 kwietnia 2016 r. na okres pięciu lat wstrzymano sprzedaż nieruchomości lub ich części wchodzących w skład ZWRSP. Tym samym, z woli ustawodawcy, miał się nie zmieniać status własnościowy państwowej ziemi rolnej. Dzierżawa nieruchomości rolnych, zwłaszcza długoterminowa, stała się ważnym instrumentem realizacji polityki rolnej państwa. Nadal brakuje regulacji ważnych kwestii, które są istotne z punktu widzenia jej prawidłowego funkcjonowania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi dzierżawca zasadniczo zobowiązany jest do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie niepogorszonym i do prowadzenia działalności zgodnie z zasadami dobrej praktyki rolniczej, tzw. prawidłowej gospodarki. Tymczasem ani *Kodeks cywilny*, ani inne akty prawne nie precyzują pojęcia „prawidłowej gospodarki”¹⁴. Nacisk położony na ochronę interesu państwowego w umowach zawieranych z KOWR zbyt mocno ogranicza trwałość gospodarowania na dzierżawionym gruncie, a przede wszystkim kształtuje błędne przekonanie dzierżawców o zakresie ich praw i obowiązków¹⁵.

¹³ Członkostwo w UE i objęcie polskiego rolnictwa instrumentami wspólnej polityki rolnej (w tym dopłatami obszarowymi) przyczyniło się do wzmocnienia postaw związanych z niechęcią sprzedaży ziemi wchodzącej w skład małych, nieefektywnych gospodarstw. Ich właściciele nie chcieli i nie chcą tracić uprawnień własnościowych przez sprzedaż ziemi, lecz zachować je, wydzierżawiając grunty nieformalnie i otrzymując dopłaty związane z posiadaniem ziemi.

¹⁴ I. Hasińska, dz. cyt.

¹⁵ A. Majchrzak, *Umowa dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa w świetle swobody umów*, „Roczniki Naukowe SERiA” 2017, t. XIX, z. 4, s. 135-140.

Z danych KOWR-u wynika, że od początku utworzenia ZWRSP (1992 r.) do 31 grudnia 2023 r. zaoferowano dzierżawcom 7,6 mln ha (w tym część gruntów więcej niż jednokrotnie), a wydzierżawiono (dane narastające) 5,1 mln ha (również część gruntów więcej niż jednokrotnie), na podstawie 365,7 tys. zawartych umów. W dzierżawie jest obecnie nieco ponad 1 mln ha (ok. 22% gruntów przejętych do ZWRSP), a do rozdysponowania pozostało 188 tys. ha.

Podstawą funkcjonowania prawie wszystkich gospodarstw indywidualnych jest własność rodzinna. Dzierżawa służy poprawie skali produkcji, która ma doprowadzić do umocnienia pozycji rynkowej.

Z analiz prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (IERiGŻ PIB) wynika, że podstawą funkcjonowania prawie wszystkich gospodarstw indywidualnych jest przejęta własność rodzinna. Dzierżawa służy poprawie skali produkcji, która ma doprowadzić do umocnienia pozycji rynkowej. Oszacowano, że prawie 20% gospodarstw użytkuje ziemię własną i dzierżawioną, a powierzchnia dzierżawy stanowi średnio 15% uprawianego arealu. Z przeprowadzonych w IERiGŻ PIB badań wynika również, że bardzo rzadko (niepełna 1%) gospodarstwa indywidualne w całości dzierżawiono i była to sytuacja przejściowa. W skali lokalnej dzierżawa ziemi rolniczej jest najczęściej najbardziej dostępną, a często jedyną możliwością powiększenia obszaru pod uprawę. Zazwyczaj kilku

właścicieli największych gospodarstw ze wsi przejmowało całą dostępną w okolicy podaż dzierżaw. Dzierżawcy ci odgrywają ważną rolę w procesach koncentracji w rolnictwie indywidualnym¹⁶.

Uzyskane wyniki badań dowodzą, że dzierżawy występowały w gospodarstwach indywidualnych o relatywnie dużym obszarze. W zbiorze gospodarstw powyżej 20 ha UR ponad połowa była zorganizowana z wykorzystaniem ziemi własnej i dzierżawionej. Natomiast w jednostkach o powierzchni co najmniej 50 ha UR aż 70% rolników korzystało z dzierżawy ziemi, która stanowiła ponad połowę obszaru użytkowanych gruntów rolnych w tej grupie¹⁷.

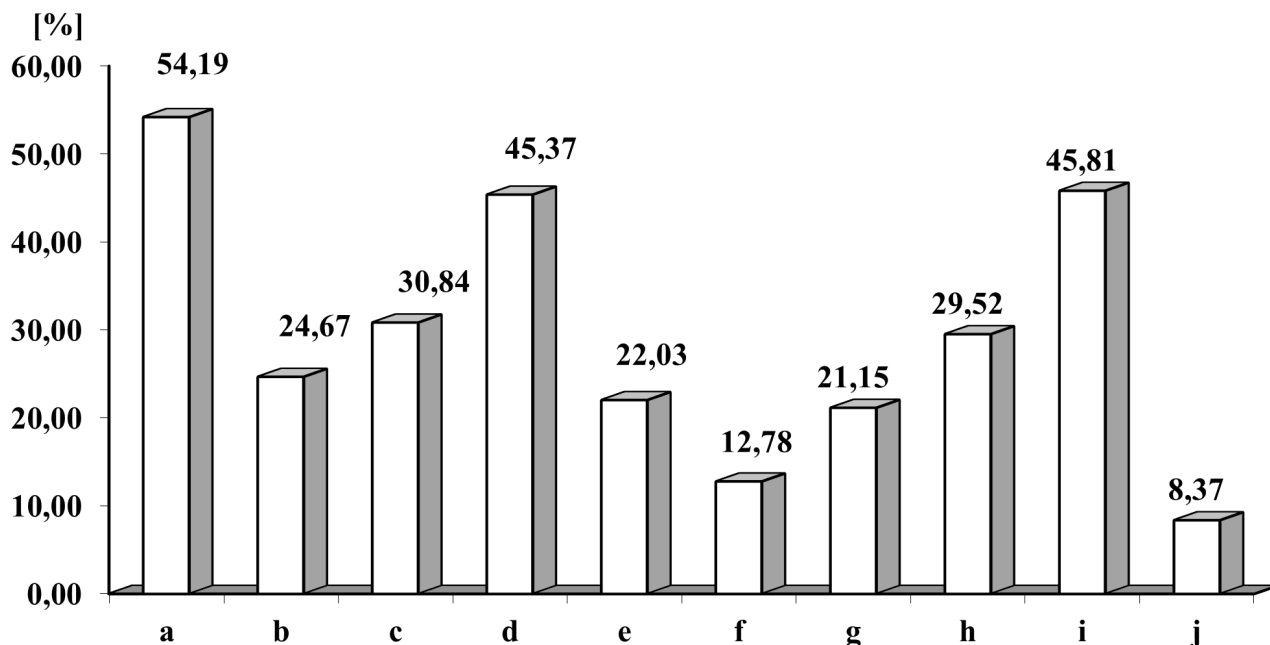
Każdy rolnik chciałby gospodarować na własnej ziemi. Tytuł własności daje bowiem największą swobodę. Jednak w sytuacji, kiedy cena ziemi jest relatywnie wysoka, dzierżawa może być dobrym sposobem na zorganizowanie lub powiększenie gospodarstwa rolnego, pod warunkiem, że będą respektowane prawa wydzierżawiającego (ochrona własności) i dzierżawcy (ochrona wiązki uprawnień, która umożliwi efektywne i stabilne gospodarowanie).

Dzierżawa – jakie wady i zalety?

Wobec obowiązującego stanu prawnego (wstrzymanie sprzedaży nieruchomości z ZWRSP) i wysokich w odniesieniu do dochodów z produkcji rolniczej cen ziemi, domniemywać można, że dzierżawa będzie odgrywała ważną rolę w kształtowaniu

¹⁶ Rynek ziemi rolniczej – stan i perspektywy, red. A. Sikorska, IERiGŻ-PIB, Warszawa 2018, s. 47.

¹⁷ Tamże, s. 48.

Rysunek 1. Wady dzierżawy²⁰

N= 227 (liczba badanych rolników dzierżawiących ziemię)

struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Wyniki badań własnych przeprowadzonych wśród 363 rolników¹⁸ wykazały, że niezmiennie, w porównaniu z wynikami wcześniejszych badań¹⁹, za podstawową wadę dzierżawy badani uznali niepewność gospodarowania (54,19%). Kolejną wskazaną wadą była możliwość wystąpienia konfliktu z właścicielem gruntu (45,81%) i brak zwrotu poniesionych nakładów w przypadku konieczności rezygnacji z dzierżawy z przyczyn losowych (45,37%). Dzierżawcy, szczególnie ziemi państwowej, podkreślali

również relatywnie często utrudnienia w rozliczaniu inwestycji/remontów (30,84%).

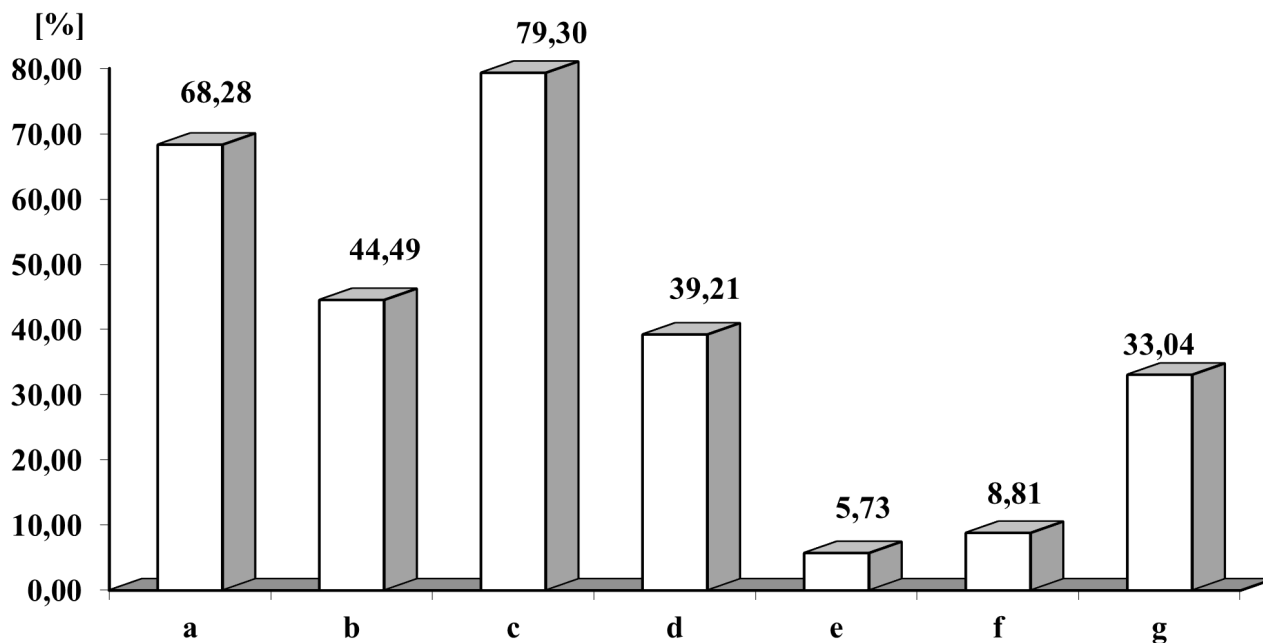
Badani dzierżawcy mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi, gdzie:

- a – niepewność gospodarowania;
- b – możliwość wyłączenia części gruntów;
- c – utrudnione inwestycje/remonty;
- d – brak zwrotu poniesionych nakładów w przypadku rezygnacji z przyczyn losowych;
- e – konieczność opłacania czynszu;
- f – sposób naliczania czynszu;
- g – brak ustawy dotyczącej dzierżawy;
- h – brak możliwości dotyczącej dziedziczenia;
- i – możliwość konfliktów z właścicielem gruntów;
- j – niechęć wobec prawa do kontroli ze strony właściciela gruntów.

18 R. Marks-Bielska, *Ewolucja rynku ziemi rolniczej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 2020.

19 R. Marks-Bielska, *Czynniki kształtujące obrót gruntami rolnymi w Polsce*, Świat Nieruchomości 2016, nr 97/2016, s. 23-29; *Przyszłość dzierżawy rolniczej w opiniach rolników dzierżawiących grunty państwowe w województwie warmińsko-mazurskim*, w: *Szkice Europejskie. Unia Europejska wobec wyzwań współczesności*, red. B. Gaziński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie 2015, s. 189-203.

20 R. Marks-Bielska, *Ewolucja rynku...*, dz. cyt.



Rysunek 2. Zalety dzierżawy²¹

N = 227 (liczba badanych rolników dzierżawiących ziemię)

Do głównych zalet dzierżawy jako formy gospodarowania gruntami zaliczono natomiast: możliwość utworzenia lub powiększenia gospodarstwa (79,30%) oraz możliwość skorzystania z pierwszeństwa nabycia dzierżawionego gruntu (68,28%), którą wskazywali najczęściej dzierżawcy ziemi państwowej. Ważny dla badanych był również fakt, że przy coraz wyższych cenach ziemi opłata czynszu dzierżawnego w mniejszy sposób obciąża gospodarstwo (44,49%), a środki finansowe, zamiast na zakup ziemi, można przeznaczyć na inwestycje na tej części gruntów, które są własnością. Ważną zaletą dla 1/3 badanych dzierżawców okazała się również możliwość uzyskania dopłat do dzierżawionych gruntów w ramach wspólnej polityki rolnej.

Badani dzierżawcy mieli możliwość wskazania więcej niż jednej odpowiedzi, gdzie:

- a – możliwość skorzystania z pierwszeństwa nabycia;
- b – relatywnie niski czynsz dzierżawny w porównaniu z wysokimi cenami ziemi;
- c – możliwość utworzenia (powiększenia) gospodarstwa;
- d – możliwość przeznaczenia środków na inne inwestycje w gospodarstwie zamiast na zakup ziemi;
- e – możliwość uzyskania zwolnienia z czynszu;
- f – możliwość zwolnienia z podatku rolnego;
- g – możliwość uzyskania dopłat w ramach wspólnej polityki rolnej.

Wskazane zalety zmotywowały badanych rolników do podjęcia dzierżawy. Powiększenie areálu posiadanego gospodarstwa i korzystna lokalizacja (grunty przyległe lub w bliskim

²¹ Tamże.

Motyw	Procent wskazań	
	dzierżawa od KOWR-u	dzierżawa prywatna
Utworzenie gospodarstwa	35,71	15,94
Powiększenie areалу posiadanego gospodarstwa	100,00	70,05
Korzystna lokalizacja (grunty przyległe lub w bliskim sąsiedztwie własnych)	77,14	53,62
Możliwość skorzystania z ubezpieczenia w KRUS	21,43	6,76
Zabezpieczenie na wypadek utraty pracy poza rolnictwem	22,86	6,28
Możliwość skorzystania ze zwolnienia z czynszu dzierżawnego	25,71	3,38
Możliwość uzyskania dopłat z budżetu UE	72,86	16,91
Niechęć, aby grunty wydzierżawił ktoś inny	15,71	26,09
Poczucie bezpieczeństwa gospodarowania wynikające z rangi KOWR-u jako instytucji	32,86	–
Dobre relacje z sąsiadem (członkiem rodziny)	–	14,01

Tabela 1. Motywy, jakimi kierowali się badani rolnicy przy podjęciu dzierżawy²⁴

$N_{\text{KOWR}} = 70$ (liczba badanych rolników dzierżawiących ziemię od KOWR-u)

$N_{\text{prywatna}} = 207$ (liczba badanych rolników dzierżawiących ziemię od sąsiadów i członków rodziny)

Badani dzierżawcy mieli możliwość wskazania więcej niż jednego motywu.

sąsiedztwie) to najczęściej wskazywane przez rolników motywy dzierżawy. Największa różnica między dzierżawami międzysąsiedzkimi a dzierżawami z ZWRSP dotyczyła możliwości uzyskania dopłat z budżetu UE, który wskazało 72,86% osób dzierżawiących ziemię od KOWR-u i 16,91% dzierżawców ziemi prywatnej (tabela 1.). Potwierdza to fakt, że w tego typu dzierżawach częściej dopłaty pobierają właściciele niż dzierżawcy. Należy tutaj podkreślić, że – co do zasady – beneficjentami dopłat bezpośrednich powinni być rolnicy aktywni zawodowo (w tym przypadku – dzierżawcy). Fakt, że na podstawie umów, szczególnie ustnych, część płatności bezpośrednich przypada wydzierżawiającemu

stanowi „obejście prawa europejskiego”, co musi być ocenione negatywnie²².

Dzierżawa stanowi też ważny element nowych uregulowań odnośnie do ekoschematów. Tutaj również środki pomocowe powinny trafić do podmiotu, który rzeczywiście prowadzi działalność rolniczą na danym gruncie. Podobnie rzecz się ma w przypadku innych środków publicznych, których adresatem

²² P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Renesans dzierżawy rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, nr 1(34), s. 53-62; A. Kołodziej, J. Pyrgies, *Rynek gruntów rolnych jako determinanta struktury obszarowej gospodarstw*, w: *Polska wieś i polskie rolnictwo 20 lat w Unii Europejskiej*, red. P. Chmieliński, G. Gorzelak, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2024, s. 211-229.

powinni być dzierżawcy, a nie właściciele gruntów rolnych (np. dopłaty do paliwa, środków produkcji, „pomoc suszowa”)²³. Z drugiej strony, posiadanie formalnie gospodarstwa o mniejszym obszarze powoduje brak konieczności spełniania wszystkich wymogów dotyczących zazieleniania i dywersyfikacji.

Obowiązująca regulacja stosunków dzierżawy w polskim rolnictwie pomija interesy osób prowadzących gospodarstwa rolne zorganizowane na bazie dzierżawy. Prawidłowy rozwój stosunków dzierżawnych jest uzależniony od odpowiedniej polityki rolnej państwa oraz od obowiązujących zasad dzierżawy rolnej. Państwo powinno więc stwarzać racjonalne warunki do funkcjonowania dzierżawy.

Jaka perspektywa?

Warto zwrócić uwagę, że polityka rolna prowadzona w Polsce wobec 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, np. w ramach pierwszeństwa nabycia gruntu po wygaśnięciu umowy dzierżawy.

Dynamika zmian gospodarczych w Polsce wymusza konieczność poddania dzierżawy, podobnie jak w innych krajach UE, kontroli na wzór obrotu własnościowego. Istnieje więc pilna potrzeba określenia nowego statusu prawnego dzierżawy rolniczej. Mimo 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. Ponadto w sposób bardziej wyważony i sprawiedliwy określiłoby prawa i obowiązki stron umowy dzierżawy rolniczej. Obowiązująca regulacja stosunków dzierżawy w polskim rolnictwie pomija interesy osób prowadzących gospodarstwa rolne zorganizowane na bazie dzierżawy. Prawidłowy rozwój stosunków dzierżawnych jest uzależniony od odpowiedniej polityki rolnej państwa oraz od obowiązujących zasad dzierżawy rolnej. Państwo powinno więc stwarzać racjonalne warunki do funkcjonowania dzierżawy²⁵.

Strukturę obszarową polskiego rolnictwa można w znaczący sposób poprawić poprzez przepływ ziemi ze słabszych do silniejszych ekonomicznie gospodarstw (nie chodzi tutaj o przepływ formalny, lecz o efektywne prawo własności). Mając na względzie fakt, że do poprawy efektywności i konkurencyjności polskiego rolnictwa przyczyniają się w głównej mierze gospodarstwa silnie ekonomicznie, nowoczesne, o dużej skali produkcji, a tym samym większe obszarowo,

²³ P. Czechowski, A. Niewiadomski, dz. cyt.

²⁴ R. Marks-Bielska, *Ewolucja rynku...*, dz.cyt.

²⁵ R. Marks-Bielska, R. Kisiel, J. Danilczuk, *Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia*, Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego w Olsztynie, Olsztyn 2006.

często oparte na dzierżawie z ZWRSP, należy wspierać ich rozwój w takiej formie, w jakiej istnieją.

Nie należy zmniejszać areалу efektywnie gospodarujących, większych gospodarstw powstałych na bazie popegeerowskiego mienia. Działania tego typu trudno uzasadnić zarówno względami ekonomicznymi, jak i społecznymi – gospodarstwa te mogą sprostać konkurencji na rynku europejskim. Dysponują one większym potencjałem inwestycyjnym, np. w zakresie innowacji, i to właśnie one mogą mieć wpływ na przyszły wzrost gospodarczy. Powinny więc znaleźć swoje trwałe miejsce w rzeczywistości gospodarczej naszego kraju. Dodatkowo warto podkreślić, że duże obszarowo gospodarstwa posiadają długą tradycję na ziemiach polskich.

Mając na względzie fakt, że do poprawy efektywności i konkurencyjności polskiego rolnictwa przyczyniają się w głównej mierze gospodarstwa silnie ekonomicznie, nowoczesne, o dużej skali produkcji, a tym samym większe obszarowo, często oparte na dzierżawie z ZWRSP, należy wspierać ich rozwój w takiej formie, w jakiej istnieją.

Należy pamiętać, że ustne dzierżawy międzysąsiedzkie są już dość mocno zakorzenione w polskim rolnictwie na niespotykaną gdzie indziej skalę. Porządkowanie tego stanu rzeczy powinno mieć zatem charakter ewolucyjny. Nierzadko dzierżawa prywatna opiera się na zasadach dużego, wzajemnego zaufania stron. Właściciele powinni być jednak zachęceni do

Nie należy zmniejszać areалу efektywnie gospodarujących, większych gospodarstw powstałych na bazie popegeerowskiego mienia – gospodarstwa te mogą sprostać konkurencji na rynku europejskim. Dysponują one większym potencjałem inwestycyjnym, np. w zakresie innowacji, i to właśnie one mogą mieć wpływ na przyszły wzrost gospodarczy.

formalizowania dzierżaw. Należy zadbać o to, aby nie odczuli tego procesu jako wielkiej uciążliwości. Z wywiadów bezpośrednich z właścicielami gruntów wydzierżawianych na zasadzie ustnych umów wynika, że czasami nie chcą się oni wiązać umową pisemną z dzierżawcą, ponieważ nie są przekonani, że gdyby chcieli sprzedać ziemię, to właśnie aktualny dzierżawca byłby najlepszym nowym właścicielem, a umowa formalna gwarantuje mu możliwość nabycia gruntu przed innymi, jeśli doszłoby do transakcji sprzedaży.

Z rozmów z dzierżawcami wynika, że często oni sami nie zabiegali o to, żeby formalizować użytkowanie gruntów obcych w gospodarstwie. Gdyby rozmawiali w tej sprawie, oceniliby, że pewnie byłoby to możliwe – nie mieli jednak takiej potrzeby. W obecnych realiach wspólnej polityki rolnej sytuacja może być odmienna. Należy pamiętać również o fakcie niskiej skłonności sprzedaży ziemi wśród osób, u których rolnictwo nie stanowi podstawowego źródła dochodu, a które posiadają ziemię otrzymaną, należącą do rodziny od pokoleń. Wartość kulturowa i symboliczna ziemi rolniczej ma w Polsce nadal bardzo duże znaczenie. Opisane cele stron, czasami sprzeczne, innym razem pozornie sprzeczne, należy pogodzić.

Potrzebna jest też edukacja w tym zakresie. Największe obawy powstają bowiem, jeśli nie mamy wiedzy o tym, co wywołuje niepewność i ryzyko.

Ziemia jest specyficznym zasobem, nieprzemieszczalnym i niepomnażalnym, o który konkurują coraz więcej podmiotów, nierzadko popadających w konflikt²⁶. Działanie typu: „temu zabierzemy, a drugiemu damy” nie doprowadzi do pożądanej sytuacji. Racjonalne gospodarowanie ziemią rolniczą jest konieczne, aby uniknąć konfliktów pomiędzy rolnikami gospodarującymi na różnych powierzchniach. Nie budzi żadnych wątpliwości to, że najważniejsze są zmiany w kierunku zapewnienia dzierżawcom stabilności gospodarowania, celem podejmowania przez nich długoterminowych decyzji inwestycyjnych, z drugiej strony zaś prawa własności właściciela gruntu muszą być szanowane tak, aby niepewność i ryzyko wynikające z dobrze skonstruowanych umów dzierżawy dla obu stron były minimalizowane.

Ważne jest, aby mieć na uwadze także specyfikę regionalnego zróżnicowania struktury obszarowej gospodarstw rolnych w Polsce, udziału w przeszłości gruntów państwowych oraz bardzo ograniczonych już możliwości tworzenia i powiększania gospodarstw z wykorzystaniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w oparciu o dzierżawę. W polskich warunkach struktura obszarowa gospodarstw powinna być „zdrową

mieszanką” podmiotów o różnej strukturze działalności, wielkości; różnej organizacji i funkcjach. Gospodarstwa o odmiennej powierzchni muszą i z reguły mogą znaleźć właściwe miejsce w gospodarce rolnej.

Konieczne jest wypracowanie kompromisu, aby nie wracał problem dotyczący tego, o jakim areale gospodarstwa będą w Polsce

Ziemia jest specyficznym zasobem, nieprzemieszczalnym i niepomnażalnym, o który konkurują coraz więcej podmiotów, nierzadko popadających w konflikt. Działanie typu: „temu zabierzemy, a drugiemu damy” nie doprowadzi do pożądanej sytuacji. Racjonalne gospodarowanie ziemią rolniczą jest konieczne, aby uniknąć konfliktów pomiędzy rolnikami gospodarującymi na różnych powierzchniach.

popierane i do jakiej struktury obszarowej mamy dążyć. Taka niepewność przyczynia się do destabilizacji, również dzierżaw rolniczych. Dzierżawcy ziemi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gospodarujący na większych arealach, wielokrotnie spotykali się z wyłączeniem gruntów na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Nasuwa się wiele pytań. Na ile mniejsze (o jakim konkretnie areale) gospodarstwa są w stanie sprostać wyzwaniom globalizacji, konkurencji, zielonej transformacji? Jakim rodzajem wsparcia powinny być objęte?

Złożoność problematyki jest ogromna. Pytań jest wiele i musimy, podejmując merytoryczne dyskusje, szukać na nie odpowiedzi w interdyscyplinarnym gronie. Wprowadzanie zmian musi opierać się

²⁶ R. Marks-Bielska, *Ewolucja rynku...*, dz. cyt.; D. Milczarek-Andrzejewska, J. Wilkin, R. Marks-Bielska, A. Czarnecki, A. Bartczak, *Konflikty o ziemię rolną – perspektywa ekonomiczna*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics” 2020, nr 304(4), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, s. 5-31.

na dialogu i współpracy interesariuszy. Narzucone, wymuszone zmiany, bez akceptacji tych, których dotyczą, mają nikłe szanse na efektywne wdrożenie. Warto też korzystać

z doświadczeń państw i wiedzy naukowców, testując rozwiązania, które w krajach o podobnych wyzwaniach sprawdziły się w praktyce. ■

O AUTORCE

Prof. dr hab. **Renata Marks-Bielska** – pracuje na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie. Jej zainteresowania naukowo-badawcze koncentrują się na problematyce polityki gospodarczej i społecznej, a w szczególności na: rozwoju obszarów wiejskich, przekształcaniach strukturalnych w rolnictwie, rynku ziemi rolniczej, ekologicznych aspektach gospodarowania. Autorka i współautorka ponad 300 publikacji naukowych i popularnonaukowych. Autorka kilkunastu badań naukowych realizowanych w ramach krajowych i międzynarodowych projektów naukowo-badawczych. Wyniki działalności naukowo-badawczej upowszechnia w praktyce przez współpracę z przedsiębiorcami i instytucjami, takimi jak m.in.: Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ośrodki doradztwa rolniczego, urzędy pracy, centra innowacji i transferu technologii, parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, samorządy lokalne. Od 2019 r. pełni funkcję zastępcy przewodniczącej dyscypliny ekonomia i finanse na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



Partnerzy numeru



Pomorski Thinkletter

2024 nr 3 (38)

ROLNICTWO

JAKIE WARTOŚCI, REGUŁY GRY
I KIERUNKI ZMIAN?

PUNKT ZWROTNY W ROLNICTWIE

JAKI CZEKA NAS WYBÓR?

USTRÓJ ROLNY – REGUŁY GRY – INSTYTUCJE

GDZIE POTRZEBUJEMY ZMIAN?

KONKURENCYJNOŚĆ

I ZIELONA TRANSFORMACJA

JAK POŁĄCZYĆ TE CELE?

NOWY WYMIAR

BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO

NA CZYM POLEGA?

POBIERZ CAŁĄ PUBLIKACJĘ

www.kongresobywatelski.pl

