

Rekomendacje
Europejskiego Centrum Badawczego Drobnych Gospodarstw Rolnych
w Uniwersytecie Rolniczym im. Hugona Kołłątaja w Krakowie oraz
Małopolskiego Stowarzyszenia Doradztwa Rolniczego i pracowników katedr
ekonomicznych Wydziału Rolniczo-Ekonomicznego w odniesieniu do
utworzenia instytucjonalnego systemu rynku dzierżaw
gruntów rolnych.

Krótką diagnoza

W najbliższych latach (podobnie jak obecnie) w Polsce przemiany strukturalne rolnictwa, w tym przemiany agrarne opierać się będą niemal wyłącznie o dzierżawę ziemi rolniczej. Rynek ziemi, choć relatywnie niezbyt wielki jest bardzo zróżnicowany regionalnie, czego przykładem może być subregionalny niemal całkowity brak ofert ziemi do dzierżawy, a na drugim biegunie w innych subregionach brak popytu na ziemię, zwłaszcza użytki zielone.

Szacuje się, że w ramach dzierżawy międzysąsiedzkiej użytkowanych jest obecnie **około 2,5–4,0 mln ha gruntów rolnych**, z czego około 10% tej powierzchni pozostaje w nieodpłatnym użyczeniu. Szacunki, a nie konkretne dane wynikają z braku obowiązku formalnej ewidencji umów dzierżawy i samych dzierżaw, co samo w sobie stanowi jeden z kluczowych problemów systemowych rynku ziemi rolnej w Polsce.

Charakterystyczną cechą krajowego rynku dzierżawy jest dominacja umów ustnych, zawieranych na krótki okres, co ogranicza stabilność gospodarowania oraz możliwości długofalowego planowania produkcji rolnej i inwestycji. W procesach transformacji agrarnej przewagę negocjacyjną posiada zazwyczaj wydzierżawiający ziemię, co dodatkowo osłabia pozycję dzierżawców. Oceniamy, że obecny model dzierżawy ogranicza racjonalną alokację zasobów ziemi, sprzyja krótkookresowym decyzjom produkcyjnym oraz utrudnia realizację celów strukturalnych, środowiskowych i klimatycznych zarówno polskiej jak i Wspólnej Polityki Rolnej.

Cele

Celem nadrzędnym proponowanych rozwiązań jest zwiększenie racjonalności i efektywności ekonomicznej, środowiskowej i instytucjonalnej

gospodarowania ziemią rolniczą poprzez stworzenie przejrzystego i stabilnego systemu ułatwiania dzierżawy gruntów rolnych i ich instytucjonalizacji.

W odpowiedzi na zidentyfikowane uwarunkowania funkcjonowania rynku dzierżawy ziemi rolniczej, sformułowano następujące cele działań o charakterze systemowym i organizacyjnym:

- poprawa płynności obrotu ziemią rolniczą poprzez nową instytucjonalizację dzierżawy oraz nieodpłatnego użyczenia gruntów (użyczenia), a także stworzenie warunków umożliwiających dzierżawcom korzystanie z pełnego wsparcia finansowego w ramach WPR i płatności krajowych;
- **utworzenie regionalnego (lub centralnego) „Banku Ziemi”**, rozumianego jako zintegrowana baza informatyczna gruntów rolnych będących w dzierżawie i oferowanych do dzierżawy, wspierająca przejrzystość rynku i proces kojarzenia podaży z popytem;
- stworzenie warunków umożliwiających formalne użytkowanie gruntów rolnych, bez naruszania praw własności;
- zapobieganie odłogowaniu gruntów rolnych, w tym trwałych użytków zielonych (TUZ), oraz racjonalizacja ich użytkowania zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami przyrodniczymi i gospodarczymi;
- eliminacja (stopniowa) szarej strefy dzierżawy ziemi rolniczej poprzez upowszechnienie sformalizowanych form prawnych użytkowania gruntów;
- zwiększenie zdolności realizacji celów środowiskowych i klimatycznych WPR dzięki stabilizacji użytkowania gruntów rolnych.

Istota proponowanego rozwiązania

Proponuje się utworzenie **Regionalnego Systemu Rejestracji Dzierżaw (RSRD)**, tzw. **Banku Ziemi** (formalne nazewnictwo do uzgodnienia) jako zintegrowanego rozwiązania organizacyjno-informatycznego, wspierającego funkcjonowanie rynku dzierżawy gruntów rolnych. Bank Ziemi stanowił będzie rejestr gruntów rolnych oferowanych do użytkowania i obejmuje zarówno grunty o uregulowanym stanie prawnym, jak i grunty, których sytuacja własnościowa jest czasowo niepewna lub problemowa. Zgłoszenie gruntu rolnego do Banku Ziemi nie przesądza o formie jego użytkowania.

System:

- nie zastępuje ustawy o dzierżawie gruntów rolnych (lecz stanowić powinien jej składową),
- nie wprowadza przymusu oddawania porzuconej rolniczo ziemi w dzierżawę,
- stanowi narzędzie organizacyjne i wykonawcze ułatwiające zawieranie, rejestrowanie i obsługę dzierżaw.

Regionalny System Rejestracji Dzierżaw (RSRD) pełnił będzie funkcję instytucjonalnego pośrednika na rynku dzierżawy gruntów rolnych. Jego celem jest w szczególności:

- ułatwienie właścicielom gruntów zgłaszania nieruchomości rolnych przeznaczonych do dzierżawy,
- wsparcie rolników w poszukiwaniu gruntów rolnych dostępnych do dzierżawy,
- uporządkowanie oraz formalizacja faktycznego użytkowania gruntów będących w dzierżawie lub użyczeniu,
- ograniczenie barier organizacyjnych i prawnych występujących na rynku dzierżawy gruntów rolnych.

Do RSRD powinny być zgłaszane zarówno grunty o uregulowanym stanie prawnym, jak i grunty, których sytuacja własnościowa jest problemowa. Zgłoszenie gruntu do RSRD nie przesądza o formie jego użytkowania, lecz umożliwia zastosowanie odpowiedniego trybu obsługi. Dzierżawa gruntów zgłoszonych do Banku Ziemi może odbywać się w jednym z dwóch trybów:

- **Umowa dzierżawy zwykłej** zawarta będzie pomiędzy rolnikami w formie pisemnej (docelowo notarialnie) zgodnie z ustawą o dzierżawie gruntów rolnych i będzie stosowana w standardowych przypadkach, gdy stan prawny nieruchomości jest uregulowany, a zawarcie umowy dzierżawy nie napotyka istotnych barier formalnych. RSRD pełni, w tym przypadku funkcję informacyjną (bazy danych) i podmiot kojarzący strony tj. oferenta ziemi do dzierżawy i potencjalnych dzierżawców.
- **Dzierżawa funkcjonalna** (nowy instrument) stosowana będzie jako opcjonalny, uzupełniający instrument organizacyjny i prawny, w sytuacjach, w których zawarcie klasycznej umowy dzierżawy jest czasowo utrudnione, lecz istnieje potrzeba zapewnienia ciągłości użytkowania gruntów.

Polega ona na pomocy w ustaleniu i rejestracji relacji dzierżawnej w RSRD, opartej na faktycznym korzystaniu rolnika z gruntów rolnych, w celu objęcia faktycznego użytkownika ziemi systemem obsługi i wsparcia instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej.

Dzierżawa funkcjonalna:

- nie zastępuje umowy dzierżawy w rozumieniu prawa cywilnego,
- nie stanowi tytułu prawnego do nieruchomości,
- nie narusza praw właścicielskich,
- ma charakter czasowy, pomocniczy i organizacyjny.

Może być stosowana w szczególności:

- w dzierżawie międzysąsiedzkiej, dotychczas opartej na umowach ustnych,
- w przypadku krótkoterminowych lub odnawialnych relacji dzierżawnych,
- w szczególności w odniesieniu do gruntów o rozdrobnionej strukturze własności,
- w przypadku gruntów o nieuregulowanym lub niejednoznacznym stanie prawnym.

Rejestracja dzierżawy funkcjonalnej w RSRD wymaga:

- zgłoszenia gruntu do systemu,
- wskazania stron i relacji dzierżawnej,
- określenia okresu oraz podstawowych zasad dzierżawy,
- przeprowadzenia procedury informacyjnej wobec właścicieli lub współwłaścicieli - o ile jest to uzasadnione charakterem sprawy.

Sytuacje sporne (procedura informacyjna wobec właścicieli lub współwłaścicieli)

W przypadku wystąpienia wątpliwości lub sporów dotyczących prawa do zawarcia umowy dzierżawy gruntów rolnych stosuje się procedurę informacyjną, skierowaną do właścicieli, współwłaścicieli oraz innych podmiotów ujawnionych w dostępnych rejestrach publicznych jako posiadające prawa lub roszczenia związane z daną nieruchomością. Osoba zgłaszająca grunty rolne do Regionalnego Systemu Rejestracji Dzierżaw (RSRD), tj. najczęściej dotychczasowy użytkownik gruntu, dokonuje zgłoszenia obejmującego przekazanie informacji o zamiarze rejestracji dzierżawy funkcjonalnej podmiotom wskazanym powyżej, w szczególności tym,

których prawa lub roszczenia wynikają z ksiąg wieczystych lub innych dostępnych ewidencji. Podmioty te mają możliwość zgłoszenia ewentualnego sprzeciwu wobec zawarcia dzierżawy w terminie określonym w procedurze RSRD.

Celem procedury informacyjnej jest **czasowe uporządkowanie faktycznego użytkowania gruntów rolnych**, bez ingerencji w rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych oraz bez przesądzania o tytule prawnym do nieruchomości ani o przysługujących prawach rzeczowych.

Zasady postępowania w sytuacjach spornych obejmują w szczególności:

- **Brak zgłoszenia sprzeciwu** właściciela, współwłaściciela lub innego uprawnionego podmiotu w przewidzianym terminie umożliwia dotychczasowemu użytkownikowi dokonanie rejestracji tzw. dzierżawy funkcjonalnej w RSRD. Rejestracja ta ma wyłącznie charakter organizacyjny i ewidencyjny oraz nie przesądza o istnieniu tytułu prawnego do nieruchomości ani o zakresie praw do gruntu.
- **Zgłoszenie sprzeciwu** wobec zawarcia dzierżawy skutkuje brakiem rejestracji dzierżawy funkcjonalnej. W takim przypadku grunt nie jest obejmowany obsługą w ramach RSRD do czasu usunięcia przeszkód uniemożliwiających zawarcie dzierżawy. RSRD nie rozstrzyga sporów pomiędzy stronami, pozostawiając ich rozwiązanie poza systemem, z możliwością ponownego zgłoszenia gruntów po ich uregulowaniu. Może jednak zapewnić pomoc w mediacjach i przygotowaniu umowy dzierżawy funkcjonalnej.
- **W przypadku skutecznej rejestracji dzierżawy funkcjonalnej**, gdy strony przewidują odpłatny charakter dzierżawy, a jednocześnie występuje niejednoznaczność co do podmiotu uprawnionego do pobierania czynszu, RSRD może zastosować mechanizm depozytu czynszu. Mechanizm ten ma charakter techniczny i służy czasowemu zabezpieczeniu świadczenia pieniężnego, bez ingerencji w rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych między stronami.

Dostęp do RSRD dla beneficjentów płatności bezpośrednich

W celu ograniczenia obciążeń administracyjnych oraz zapewnienia ciągłości gospodarowania gruntami rolnymi proponuje się, aby podmioty, które w poprzednich latach otrzymywały płatności bezpośrednie do danych gruntów, mogły zostać objęte systemem rejestracji dzierżaw w RSRD bez konieczności dodatkowej weryfikacji

faktycznego prowadzenia działalności rolniczej, z zastrzeżeniem standardowych kontroli wynikających z przepisów WPR.

Rozwiązanie to umożliwia płynne przejście z dotychczasowego, bardzo często nieformalnego modelu dzierżawy do systemu instytucjonalnego, bez zakłócania ciągłości produkcji rolnej i bez ryzyka utraty wsparcia.

Rekomendacje - założenie ogólne

Uwzględniając powszechną zgodę co do tego, że sektor rolny stanowi sektor o szczególnym znaczeniu społeczno-gospodarczym, a bezpieczeństwo żywnościowe państwa i regionów ma charakter dobra publicznego, zasadne jest odmienne traktowanie ziemi rolnej w porównaniu z innymi składnikami majątku prywatnego.

Ziemia rolna, jako podstawowy i nieodnawialny czynnik produkcji żywności, pełni funkcję wykraczającą poza interes indywidualnych właścicieli lub użytkowników. Rolnictwo korzysta jednocześnie z istotnego wsparcia publicznego, w szczególności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, instrumentów krajowych w tym systemu dopłat bezpośrednich, co uzasadnia zwiększone wymagania w zakresie przejrzystości, formalizacji i nadzoru nad obrotem ziemią rolną. **W tym kontekście należy przyjąć, że ziemia rolna, mimo zachowania prywatnej własności, posiada elementy dobra publicznego, a jej użytkowanie może i powinno podlegać szczególnym zasadom prawnym, organizacyjnym i ewidencyjnym,** służącym realizacji celów publicznych, takich jak stabilność produkcji rolnej, racjonalne gospodarowanie zasobami, bezpieczeństwo żywnościowe oraz ochrona środowiska.

Rekomendacje szczegółowe:

1. Rynek ziemi rolnej, podobnie jak inne rynki czynników produkcji, powinien być uporządkowany formalnie i prawnie, a ziemia rolna objęta jawnym obrotem gospodarczym.
2. Zasoby ziemi będące w dzierżawie prywatnej oraz w nieodpłatnym użyczeniu, a także grunty przeznaczane corocznie do dzierżawy, powinny być formalnie identyfikowane i zgłaszane do Regionalnego Systemu Rejestracji Dzierżaw (tzw. „Banku Ziemi”), przy zapewnieniu łatwego dostępu do danych dla zainteresowanych rolników.

3. Regionalny System Rejestracji Dzierżaw (RSRD) może być wdrażany etapowo (np. w 2-3 lata), począwszy od pilotażu np. w wybranych regionach o wysokim udziale dzierżawy międzysąsiedzkiej.
4. RSRD powinien być prowadzony przez oddziały regionalne ARiMR (lub alternatywnie przypisany do zadań KOWR), przy czym system ten powinien być funkcjonalnie powiązany z obsługą płatności bezpośrednich.
5. RSRD powinien umożliwiać publikowanie regionalnych przedziałów czynszów dzierżawnych w celach informacyjnych, bez ingerencji w swobodę umów stron.
6. Umowy dzierżawy ziemi rolnej powinny mieć wyłącznie formę pisemną i być rejestrowane w urzędzie gminy lub/i notarialnie, a docelowo wyłącznie notarialnie. Dopuszcza się formę ustną (przejściowo) wyłącznie dla jednorazowych (niepowtarzalnych) umów jednorocznych i do powierzchni dzierżaw nie większej niż 1 ha.
7. Agencja rejestrująca dzierżawy (RSRD), we współpracy z samorządem rolniczym, powinna opracować i udostępnić wzorcowe umowy dzierżawy i użyczenia gruntów.

System zachęt finansowych

1. Proponujemy aby w ramach krajowej koperty środków przeznaczonych na realizację płatności bezpośrednich wyodrębnić część środków na system zachęt dla właścicieli gruntów oddających ziemię w formalną, średnio lub długoterminową dzierżawę.
 - a) Wydzierżawiający grunty rolne o powierzchni co najmniej 1 ha, na okres nie krótszy niż 5 lat, mogliby uzyskiwać **dodatkowe płatności uzupełniające/zastępcze**, wypłacane w kolejnych latach trwania umowy, w wysokości:
 - 60% referencyjnej stawki płatności obszarowej w pierwszym roku,
 - 40% w drugim roku,
 - 30% w trzecim roku.
 - b) W przypadku umów zawartych na okres co najmniej 10 lat system zachęt mógłby zostać **wydlużony o kolejne lata (?)**, z utrzymaniem wsparcia na poziomie 30%.
2. Rolnik wydzierżawiający ziemię nie traci uprawnień do ubezpieczenia w ramach KRUS jeśli takie uprawnienia posiadał przed lub w roku zawarcia umowy o dzierżawie.

Korzyści

Dla wydzierżawiającego

- legalne i bezpieczne oddanie ziemi w użytkowanie i zachowanie jej rolniczego charakteru,
- zachowanie przez rolnika uprawnień do ubezpieczenia w KRUS,
- dodatkowe wsparcie finansowe (poza czynszem dzierżawnym),
- ograniczenie ryzyka konfliktów własnościowych stron dzierżawy.

Dla dzierżawcy

- jasny status użytkowania gruntów,
- pełny dostęp do płatności WPR i płatności krajowych,
- większą stabilność dzierżaw umożliwiającą inwestycje i zaciąganie zobowiązań środowiskowych.

Dla państwa

- ograniczenie szarej strefy dzierżaw,
- właściwe adresowanie transferów WPR,
- utrzymanie ciągłości użytkowania gruntów, w tym obecnie często problemowych TUZ,
- realne dane o użytkowaniu ziemi, wielkości obszarowej gospodarstw i strukturze agrarnej,
- zmniejszenie skali konfliktów własnościowych.
- możliwość pozyskania faktycznych danych statystycznych w odniesieniu do gospodarki ziemią niezbędnych do kształtowania krajowej i unijnej polityki rolnej.

Ryzyka i zagrożenia

1. Potrzeba regulacji ustawowych (co może być obecnie problemem).
2. Wymaga odwagi politycznej i niesie ryzyko oporu części organizacji rolniczych.
3. Akceptacja nowych regulacji przez beneficjentów co wymaga dobrego przygotowania instytucjonalnego, w tym medialnego.
4. Konieczności przygotowania nowego systemu informatycznego i instytucji (w tym pracowników), które będą zajmować się dzierżawami.

Uwagi końcowe

Proponowany system nie zastępuje ustawy o dzierżawie, lecz może ją uzupełniać tworząc warunki do jej sprawnego funkcjonowania w praktyce, w szczególności na obszarach o rozdrobnionej strukturze własności i w przypadku dzierżawy międzysąsiedzkiej, zwłaszcza na obszarach rozdrobnionych agrarnie, na których dzierżawy ziemi są powszechne. Jednak ich nietrwałość i nieformalny charakter stanowi narastającą barierę podtrzymania użytkowania ziemi i produkcji rolnej oraz rozwoju gospodarstw i rolnictwa.