

Renata Marks-Bielska,
Agata Zielińska

Skala i uwarunkowania bezumownego użytkowania gruntów zarządzanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych w latach 2006–2014

Streszczenie: Bezumowne użytkowanie gruntów dotyczy przede wszystkim ziemi pochodzącej z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zarządzanej przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Zarządzanie opisywanym zjawiskiem przez ANR cechuje występowanie pewnych luk utrudniających redukcję problemu, w tym brak kompleksowych i jednolitych dla wszystkich jednostek danych statystycznych. Na podstawie analizy zebranych materiałów można zaś odnotować, że szczególnie brakuje rozwiązań w sprawie najliczniejszej grupy bezumownych użytkowników, czyli byłych dzierżawców (83% w 2014 r.). Wartościowe spostrzeżenia w analizie zjawiska można zgromadzić także dzięki narzędziom oferowanym przez teorię agencji. Obserwuje się bowiem charakterystyczne dla niej, wynikające z asymetrii informacji konflikty interesów, których jedną z konsekwencji jest omawiane zjawisko.

Słowa kluczowe: bezumowne użytkowanie gruntów rolnych, dzierżawa rolnicza, Agencja Nieruchomości Rolnych

1. Wstęp

Ekonomiści uznają ziemię, obok kapitału i pracy, za klasyczny czynnik produkcji. Ziemia jest dobrem ograniczonym i niemobilnym, co wpływa na specyfikę rynku ziemi. Oprócz tego podkreślają jej podstawową funkcję, jaką stanowi produkcja żywności (Kowalak 1997, s. 21). Na szczególną uwagę zasługuje niemobilność ziemi jako zasobu. Z jednej strony decyduje to o tym, że wykorzystujący ją (właściciel lub dzierżawca) do produkcji rolnej nie jest wynagradzany w równym stopniu, jak w sytuacji zagospodarowania w bardziej produktywnych miejscach. Z drugiej strony uniemożliwia to kradzież lub eksport ziemi (Wilkin 2010, s. 20). Współcześnie

Autorka jest pracownikiem naukowym Katedry Polityki Gospodarczej i Regionalnej Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, ul. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn (e-mail: renatam@uwm.edu.pl).

Autorka jest absolwentką studiów magisterskich na kierunku ekonomia na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie, ul. Oczapowskiego 4, 10-719 Olsztyn (e-mail: agatazielska00@wp.pl).

należy jednak mieć na względzie specyficzne zjawiska, które występują na rynku ziemi, w tym bezumowne użytkowanie gruntów, zbliżone w konsekwencjach do kradzieży. Istnienie tego zjawisk w szczególności dotyczy w Polsce ziemi państwowej, wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), którą zarządza Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR, Agencja).

Proceder bezumownego użytkowania gruntów rolnych należy interpretować jako korzystanie z nieruchomości bez odpowiedniej umowy (np. umowy kupna, dzierżawy, użyczenia, zarządu, działów rodzinnych, wniesienia posagu) oraz wbrew woli lub bez wiedzy podmiotu władającego danym gruntem. Choć obecnie stanowi wyjątkowy obszar zainteresowania opinii publicznej, nie jest zjawiskiem nowym. Występowało ono m.in. w odniesieniu do gruntów wchodzących w skład Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ). Rozdrobnienie tych gruntów i stosowanie krótkookresowych dzierżaw wiązały się bowiem z ich bezumownym użytkowaniem (Zalewa 1975, s. 187–208). W tych czasach można mówić jednak o wysokim poziomie akceptacji tego zjawiska, co znalazło odzwierciedlenie w ustawie z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych¹ (Dz.U. 1971, nr 27, poz. 250). Na mocy jej zapisów nieruchomości będące w samodzielnym posiadaniu (w tzw. dobrej wierze) rolników przez minimum 5 lat stawały się ich własnością z mocy prawa. Gdy posiadanie ziemi zachodziło w tzw. złej wierze (tzw. zasiedzenie), nabycie nieruchomości zachodziło, jeżeli do dnia wejścia w życie ustawy posiadanie trwało co najmniej 10 lat.

Celem opracowania było rozpoznanie rozmiarów zjawiska bezumownego użytkowania gruntów rolnych zarządzanych przez ANR oraz zaproponowanie kierunków rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na jego ograniczenie. Zakres czasowy analizy obejmował lata 2006–2014. Dolna granica przyjętego okresu wynika z pojawienia się pierwszych informacji na temat bezumownego użytkowania gruntów w sprawozdaniach z działalności ANR w 2006 r. Część teoretyczną artykułu oparto na wybranych pozycjach krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu. W części empirycznej wykorzystane zostały: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK)², dane zawarte w rocznych sprawozdaniach z działalności ANR oraz dane udostępnione przez Biuro Prezesa ANR i Oddziały Terenowe (OT) ANR, w zakresie:

- powierzchni gruntów bezumownie użytkowanych w latach wg stanu na koniec grudnia danego roku oraz w niektórych przypadkach powierzchni dotyczących obrotu w trakcie całego roku,

¹ Ustawa miała także uregulować stan prawny nieruchomości rolnych przekazywanych na podstawie umów ustnych lub pisemnych, ale bez zachowania wymaganej prawem formy (tzn. aktu notarialnego).

² Kontrolę przeprowadzono w siedmiu OT ANR (oraz w czterech Regionalnych Zarządach Gospodarki Wodnej i w ośmiu Zarządach Melioracji i Urządzeń Wodnych). Kontrola obejmowała lata 2009–2013 (I półrocze).

- charakteru prawnego nielegalnych użytkowników,
- wysokości wynagrodzenia naliczonego za bezumowne użytkowanie.

Zwrócono także uwagę na specyfikę transformacji rynku ziemi rolnej w Polsce oraz rolę ANR w tym procesie.

2. Rola ANR w transformacji rynku ziemi rolnej w Polsce i ewolucja podejścia do bezumownego użytkowania gruntów

Jednym z podstawowych celów ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464 z późn. zm.) było tworzenie oraz poprawa struktury obszarowej i warunków funkcjonowania gospodarstw rodzinnych w Polsce. Zadanie to miało być zrealizowane przez powołanie na mocy tej ustawy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której powierzono zadanie przejęcia całego majątku PGR-ów oraz gruntów pozostających dotychczas w Państwowym Funduszu Ziemi, a następnie racjonalne zagospodarowanie przejętych gruntów (Czerwińska-Koral 2015, s. 188). Instytucji tej powierzono zatem realizację przekształceń własnościowych w rolnictwie, czyniąc ją gospodarzem majątku Skarbu Państwa i określając podstawowe zasady jej funkcjonowania (Marks-Bielska 2010, s. 129–130).

Przejęte mienie Agencja zagospodarowywała przez: sprzedaż, nieodpłatne przekazanie, wniesienie do spółki, wydzierżawianie, administrowanie, tymczasowy zarząd (Marks-Bielska 2010, s. 130–131). Do 2004 r. to dzierżawa stanowiła główny sposób rozdysponowania „popegeerowskich” gruntów. Ważną przyczyną popularności tej formy użytkowania gruntów była słabość ekonomiczna gospodarstw rolnych. Należy w tym miejscu wskazać, że Agencja, w szczególności w pierwszych latach po transformacji ustrojowej, odegrała ważną rolę w rozpowszechnianiu dzierżaw nie tylko bezpośrednio – przez wzrost skali tego zjawiska i transfer do rolnictwa indywidualnego znaczącego arealu, ale również pośrednio – przez standardy procedur zawierania umów przyczyniła się do upowszechnienia profesjonalnych zachowań przy sporządzaniu umów między sąsiedzkich (Sikorska 2006, s. 4).

Szesnastego lipca 2003 r. na mocy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego AWRSP zmieniła nazwę na Agencję Nieruchomości Rolnych. Wraz ze zmianą nazwy otrzymała także nowe zadania, m.in. kontrolę prywatnego obrotu gruntami (przez prawo nabycia lub pierwokupu) (Majchrzak 2015, s. 209). Wśród celów takich uprawnień, poza wpływaniem na poprawę struktury agrarnej, wskazuje się także przeciwdziałanie wykupowi ziemi rolnej przez cudzoziemców (Czechowski 2008, s. 81). Oddziaływanie na strukturę agrarną przez ANR od 2011 r. (nowelizacją ustawy z 16.09.2011 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu

Państwa) przybrało także formę wyłączeń z dużych obszarowo³ dzierzawionych nieruchomości 30% powierzchni użytków rolnych (Zarządzenie nr 43/11..., 2011).

Ewolucja działalności Agencji przejawia się nie tylko przyjmowaniem nowych zadań, ale także poszerzaniem kompetencji w ramach zadań już powierzonych. Ten drugi zakres zmian dotyczy m.in. bezumownego użytkowania gruntów. Pierwszym ogólnie obowiązującym w ANR dokumentem określającym postępowanie wobec bezumownych użytkowników było pismo prezesa ANR z 11.04.2006 r. (ZGZ-dn-4201-41-16/1090/06/EŚ). Stwierdzono w nim, że w przypadkach nielegalnego korzystania z nieruchomości należy stosować art. 225 Kodeksu Cywilnego (KC) w związku z art. 224 KC o samoistnym posiadaczu. W wytycznych polecono, aby doręczać wezwanie do wydania nieruchomości przed terminem wygaśnięcia umowy, informując jednocześnie, że konsekwencją niewydania nieruchomości w określonym terminie jest naliczenie od następnego dnia wynagrodzenia w wysokości aktualnego czynszu dzierżawnego powiększonego o 25%. Wobec drugiej grupy bezumownych użytkowników, tj. osób trzecich zajmujących grunt bez tytułu prawnego, polecono wzywać do wydania nieruchomości w wyznaczonym terminie, a w przypadku niezastosowania się do tego – od dnia następnego naliczać opłatę odpowiadającą czynszowi dzierżawnemu, jak dla podobnej nieruchomości⁴.

Ważnym krokiem regulującym kwestię bezumownego użytkowania gruntów było Zarządzenie Prezesa ANR nr 35/09 z dnia 28 września 2009 r. Wprowadzało ono m.in. wzór umowy dzierżawy, w której zawarty został punkt wskazujący, że po wygaśnięciu okresu umowy naliczone będzie wynagrodzenie stanowiące sumę: 1,25 dotychczasowego czynszu dzierżawnego, podatku rolnego oraz równowartość dopłat bezpośrednich (jeśli przysługiwałyby w okresie bezumownego korzystania z gruntu) (Zarządzenie nr 35/09..., 2009). Pozwoliło to na nadanie umowom jednolitego charakteru. Warto jednak zwrócić uwagę, że to samo zarządzenie wprowadzało postanowienie o możliwości podwyższenia czynszu po upływie 10 lat dzierżawy o 25% jego wartości bazowej. Można zatem uznać, że opłata naliczana bezumownemu użytkownikowi, jeżeli dotyczyła byłego dzierżawcy, mogła być (przy odpowiednio długich umowach) odbierana niedostatecznie motywująco do postępowania zgodnie z prawem po zakończeniu umowy.

W 2011 r. rozwiązanie problemu zaproponował także ustawodawca. 3 grudnia 2011 r. weszła w życie znowelizowana ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zgodnie z zawartym w niej art. 39b wynagrodzenie za bezumowne użytkowanie gruntów wzrosło do 5-krotności czynszu, jaki byłby

³ O powierzchni 428,5714 ha i więcej.

⁴ <https://mojepanstwo.pl/dane/instytucje/3217,najwyzsza-izba-kontroli/raporty/1305/dokumenty/7370> [dostęp: 07.01.2016].

naliczony dla danej bezprawnie wykorzystywanej nieruchomości. Zrezygnowano z rozróżnienia, czy wejście w posiadanie miało charakter świadomy, czy nieświadomy, czy w ramach zakończenia umowy dzierżawy, czy przez bezprawne zajęcie gruntu przez osobę trzecią (co rozróżniano wcześniej, zgodnie z pismem Prezesa ANR z 11.04.2006 r.). Wprowadzona zmiana budzi jednak wątpliwości. Do rozpatrzenia Trybunałowi Konstytucyjnemu zostały bowiem przedłożone pytania prawne, czy wskazany art. 39b ust. 1 omawianej ustawy jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Największe kontrowersje dotyczą:

- podstawy wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie nieruchomości, tj. wykorzystanie do naliczenia opłaty wywoławczej wysokości czynszu ustalonej przez zainteresowaną ANR, co oznacza nieodwołanie się do stawek rynkowych (do przetargu mógłby nikt nie przystąpić, gdyby np. wysokość czynszu uznano za zbyt wysoką),
- sposobu naliczania wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie gruntów, tj. pięciokrotności tego wynagrodzenia, co jest określane jako przewyższające rekompensatę utraconych przez ANR korzyści. Z tego punktu widzenia wątpliwość budzi konstytucyjna zasada równości, z perspektywy wnioskujących nieprzeznaczana przez preferencyjne traktowanie Zasobu Skarbu Państwa⁵.

Kamieniem milowym w zarządzaniu kwestią bezumownego użytkowania gruntów stało się podpisanie porozumienia między prezesami ANR i ARiMR⁶. Rozpoczęta w ten sposób 6 marca 2014 r. współpraca instytucji zakłada wzajemne przekazywanie danych dotyczących samowolnego zajmowania gruntów i podmiotów ubiegających się o uzyskanie na te nieruchomości płatności w ramach instrumentów wspólnej polityki rolnej (np. dopłat bezpośrednich). Warto podkreślić, że już wspomniana nowelizacja ustawy z 2011 r. uprawniała Agencję do współpracy, jednak możliwość ta do momentu podpisania porozumienia wykorzystywana była incydentalnie (Bar 2015, s. 82). Efekty tej współpracy wskazują, że możliwość pobierania dopłat do bezumownie użytkowanych gruntów stanowi silny bodziec

⁵ Pytania prawne zostały złożone przez: Sąd Okręgowy w Gdańsku 23.03.2015 r. (Pytanie prawne czy art. 39 b ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa jest zgodny z art. 2, 32 ust. 1 i 64 ust. 2 Konstytucji RP) i niezależnie przez Sąd Okręgowy w Elblągu 30.06.2015 r. (Pytanie prawne czy przepis art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zakresie określającym należne Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości przez osobę władającą nią bez tytułu prawnego w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu jest niezgodny z art. 2 oraz z art. 32 ust 1 Konstytucji RP).

⁶ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, do jej zadań należy przede wszystkim wdrażanie instrumentów współfinansowanych z budżetu UE i pomoc z wykorzystaniem środków krajowych – realizacja wspólnej polityki rolnej.

do kontynuowania tego proceduru. Można zatem wyciągnąć wnioszek, że Agencja mogłaby zapobiegać nielegalnemu korzystaniu z gruntów, jakimi dysponuje, przez zgłaszanie przez nią samą do ARiMR wniosków o dopłaty. Wiązałoby się to co prawda z utrzymaniem gruntów w odpowiedniej kulturze rolnej do czasu wydzierżawienia lub sprzedaży, jednak takie modele znane są w Europie⁷. W sytuacji zgłoszenia wniosku na określoną działkę zarówno przez ANR, jak i bezumownego użytkownika, ARiMR rozstrzygałaby prawo do użytkowania nieruchomości.

3. Bezumowne użytkowanie gruntów w świetle danych statystycznych

Jednoznaczne wskazanie powierzchni gruntów bezumownie użytkowanych jest kwestią problematyczną ze względu na brak regularnych kontroli czy też przeglądów wszystkich gruntów pozostających w dyspozycji ANR. Należy mieć na względzie, że wiele sytuacji bezprawnego użytkowania nieruchomości pozostaje niewykrytych lub też odnotowanych ze znacznym opóźnieniem. Poza danymi przekazanymi na podstawie współpracy z ARiMR, źródłem informacji umożliwiającym wykrycie proceduru jest także proces przygotowywania działki do zagospodarowania (sprzedaży lub dzierżawy), kiedy w trakcie lustracji terenu odnotowuje się fakt nielegalnego zagospodarowania gruntu.

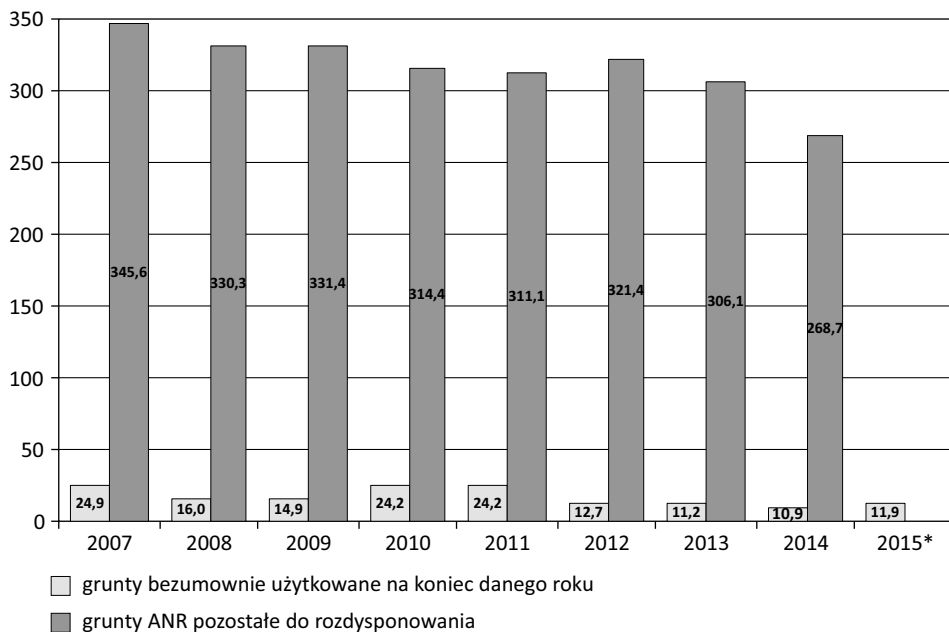
Na wielkość powierzchni bezumownie wykorzystywanej ziemi wpływają także przepisy i regulacje, które z jednej strony poszerzały możliwości pracowników ANR do wykrycia tego zjawiska (np. współpraca z ARiMR), a z drugiej miały zniechęcać do jego przedsięwzięcia (np. podwyższenie opłaty do wysokości 5-krotnego czynszu dzierżawnego). Dane dotyczące powierzchni bezumownie użytkowanej w poszczególnych latach zaprezentowano na rysunku 1.

Według stanu na koniec 2007 r., kiedy stopień uregulowania zjawiska, na którego rozpowszechnienie znaczący wpływ miał sposób przyznawania dopłat bezpośrednich niezależny od prawa własności do danego gruntu, powierzchnia ziemi bezprawnie użytkowanej wynosiła 24,9 tys. ha, co odpowiadało 7,2% powierzchni gruntów ówczesnie pozostających do rozdysponowania lub 24% powierzchni gruntów sprzedanych przez ANR i stanowiło równoważność powierzchni ok. 2,5 tys. średnich gospodarstw rolnych w kraju⁸. Warto jednak dodać, że w 1995 r. bezumownie użytkowanych było ok. 92 tys. ha (Zgliński 1997, s. 19). Znaczący spadek odnotowano dopiero po 2011 r., co można zawdzięczać nowelizacji ustawy

⁷ Przykład stanowi francuska SAFER (Societes d'amenagement foncier et etablisement rural). Grunty pozostające w posiadaniu SAFER są często na ten czas poddawane pracom urządzeniowo-melioracyjnym w celu podniesienia ich użyteczności rolnej (Lichorowicz 2005, s. 135–136).

⁸ Średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w 2007 r. wynosiła 9,91 ha (źródło: dane Banku Danych Lokalnych).

o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zwiększającej 4-krotnie dotychczasową wysokość wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie. Według stanu na 31.12.2012 r. grunty te stanowiły 12,7 tys. ha, co odpowiadało 4% powierzchni pozostającej do rozdysponowania przez ANR.



* brak danych dotyczących gruntów pozostających do rozdysponowania w 2015 r.

Rysunek 1. Powierzchnia gruntów bezumownie użytkowanych i pozostających do rozdysponowania w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w latach 2007–2015
Figure 1. Surface area of land used non-contractually and waiting to be distributed within the Agricultural Property Stock of the State Treasury in 2007–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z działalności ANR.
 Source: own study based on the Activity Report of APA.

Należy w tym miejscu podkreślić, że dane udostępniane przez ANR w sprawozdaniach rocznych dotyczą stanu na dany dzień⁹, uwzględniając powierzchnię gruntów niewydzianych przez odnotowanych bezumownych użytkowników. W rzeczywistości skalę zjawiska trafniej odzwierciedla powierzchnia gruntów niewydzianych i wydzianych w danym roku (tj. obrót).

⁹ Oznacza to, że nieruchomość bezumownie użytkowana wykryta i zdana przez bezprawnego użytkownika w trakcie roku nie jest uwzględniona w powyższym zestawieniu.

Dane w tym zakresie, udostępnione przez filię ANR w Łodzi i OT ANR w Warszawie (tab. 1), wskazują, że problem bezumownego użytkowania nieruchomości z ZWRSP jest znacznie większy niż można by wnioskować na podstawie danych według stanu na koniec roku. Średnio bowiem we wskazanych jednostkach powierzchnia bezumownie użytkowana w latach 2011–2014 była prawie ośmiokrotnie większa niż jej stan na koniec roku.

Tabela 1. Obszar bezumownie użytkowanych gruntów w filii ANR w Łodzi i OT ANR w Warszawie według stanu na koniec danego roku i obrotu

Table 1. Surface area of non-contractual land use in Łódź and Warszawa as at the end of the year

Wyszczególnienie		2011	2012	2013	2014
Filia Łódź	obrót [ha]	1042	1037	1068	617
	stan na koniec grudnia [ha]	147	147	0	21
OT Warszawa	obrót [ha]	352	335	341	117
	stan na koniec grudnia [ha]	78	143	188	121

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez ANR.
Source: own study based on the data made available by APA.

Brak danych dotyczących obrotu ziemią w ramach bezumownego użytkowania gruntów utrudnia także analizę tego zjawiska w ujęciu geograficznym. W celu precyzyjnego przybliżenia tej kwestii zestawiono udostępnione dane według stanu na koniec danego roku, na podstawie średniej z lat 2011–2014 (tab. 2).

Trzy spośród pięciu jednostek o największym udziale gruntów bezumownie użytkowanych w powierzchni pozostającej do rozdysponowania cechuje przy tym największa powierzchnia gruntów nierozdysponowanych, co może oznaczać np. niedobór kadry ANR w tych oddziałach skierowanej do zadań związanych z opisywanym problemem lub też zbyt pobłażliwą politykę wobec nielegalnych użytkowników ziemi z ZWRSP. Uwzględnić należy także fakt, że znaczna część gruntów niezagospodarowanych będących w zasobie ANR pozostaje w wieloletnim odłogowaniu. Według stanu na koniec 2014 r. dotyczyło to ponad 24 tys. ha gruntów (dla porównania w 2007 r. ok. 30 tys. ha) (Raport z działalności... 2008, 2015). Daje to podstawy do stwierdzenia, że występowanie bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych wiąże się z nieefektywnym gospodarowaniem gruntami pozostającymi do rozdysponowania przez ANR.

Interesujących wniosków dostarcza powiązanie powyższej analizy, w szczególności oddziałów terenowych cechujących się najwyższym i najniższym udziałem

Tabela 2. Nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bezumownie użytkowane w poszczególnych jednostkach terenowych ANR w odniesieniu do gruntów pozostających do rozdysponowania

Table 2. Non-contractually used land of the Agricultural Property Stock of the State Treasury by APA's field units in relation to the not distributed land

Wyszczególnienie	Średnia powierzchnia BUM* z lat 2011–2014 (stan na koniec danego roku) [ha]	Średnia powierzchnia pozostająca do rozdysponowania z lat 2011–2014 (stan na koniec danego roku) [ha]	Udział w średniej powierzchni z lat 2011–2014 pozostającej do rozdysponowania [%]
Bydgoszcz	91,3	7 804,5	1,2
Gdańsk	1258,1	19 932,0	6,3
Gorzów Wlkp.	367,3	21 380,5	1,7
Koszalin	1788,2	20 251,8	8,8
Lublin	155,5	14 472,0	1,1
Łódź	78,8	7 364,3	1,1
Olsztyn	1941,6	28 564,3	6,8
Opole	184,6	20 643,8	0,9
Poznań**	743,6	18 750,0	4,0
Rzeszów	132,5	20 444,0	0,6
Suwałki	134,0	12 802,0	1,0
Szczecin	2058,3	38 896,0	5,3
Warszawa	132,7	9 930,8	1,3
Wrocław	3962,9	44 755,3	8,9
Zielona Góra	254,8	20 637,0	1,2

* BUM – bezumowne użytkowanie;

** dane uwzględniające filię w Pile.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Raportów z działalności ANR z lat 2011–2014 oraz danych udostępnionych przez ANR.

Source: own study based on the Activity Report of APA (2011–2014) and data made available by APA.

gruntów bezumownie użytkowanych w powierzchni pozostającej do rozdysponowania, z informacjami zawartymi w tabeli 3.

Tabela 3. Nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bezumownie użytkowane w poszczególnych jednostkach terenowych ANR z uwzględnieniem ich charakteru w 2014 r.

Table 3. Non-contractually used land of the Agricultural Property Stock of the State Treasury by APA's field units, including its character in 2014

Wyszczególnienie	Ogółem		W tym			
	powierzchnia BUM [ha]**	liczba „umów” (dokumentów)	grunty niewydane przez dzierżawców		grunty zajęte bez tytułu prawnego przez osoby trzecie	
			ha	liczba „umów”	ha	liczba „umów”
Warszawa	121	3	121	3	–	–
Bydgoszcz	31	7	29	2	2	5
Gdańsk	482	38	127	8	355	30
Gorzów Wlkp.	243	6	241	4	2	2
Koszalin	689	70	642	41	47	29
Lublin	205	13	189	4	16	9
Łódź	21	11	0	0	21	11
Olsztyn	1 600	46	1419	16	181	30
Opole	152	69	48	20	104	49
Poznań	1 013	136	777	12	236	124
Rzeszów	63	14	45	7	18	7
Filia Suwałki	83	1	83	1	–	–
Szczecin	2 488	92	1804	14	683	78
Wrocław	3 443	136	3426	131	16	5
Zielona Góra	306	49	115	14	191	35
Razem	10 940	691	9067	277	1873	414
%	100	100	83	40	17	60

* BUM – bezumowne użytkowanie;

** wg stanu na koniec roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez ANR.

Source: own study based on the data made available by APA.

Można zauważyć, że pod względem powierzchni dominują (83%) grunty niewydane przez dzierżawców po zakończeniu umowy. Jednak uwzględniając liczbę „umów”, przeważają grunty zajęte przez osoby trzecie. Oznacza to zatem, że ograniczanie zjawiska przez skupienie się pracowników ANR na kończących się umowach dzierżawy powinno być z jednej strony relatywnie prostsze, a z drugiej strony efektywniejsze. Bezumowne użytkowanie gruntów pod względem powierzchni dotyczy zatem w większości nieruchomości niewydzierzawionych przez dzierżawców po rozwiązaniu umowy dzierżawy. Dowodzi to braku skutecznych zasad umożliwiających płynny obrót gruntami powracającymi z dzierżawy do nowych dzierżawców lub kupców. Warto też zaznaczyć, że w ostatnich latach ANR preferowała trwale zagospodarowanie gruntów (sprzedaż), marginalizując rolę dzierżawy. Dzierżawa nieruchomości i przedłużanie umów były ograniczane – w praktyce umowy były zawierane na czas do 6 lat, z możliwością przedłużenia na kolejne 3 lata (Marks-Bielska, Zielińska 2014, s. 67).

Warto się zatem zastanowić, czy skutecznym rozwiązaniem eliminującym część zjawiska bezumownego użytkowania nie byłoby przede wszystkim zawieranie umów dzierżawy i ich przedłużanie na dłuższy okres niż dotychczas było to przyjęte. Kluczowy wydaje się jednak długookresowy kontrakt już na początku umowy. Możliwość wielokrotnego, częstego przedłużania umowy nie likwiduje bowiem zjawiska bezumownego użytkowania gruntów, raczej przesuwają je tylko w czasie. W związku z powyższym zasadne wydaje się umocnienie roli dzierżawy jako formy użytkowania gruntów w polskim rolnictwie. Jednym z rekomendowanych sposobów może być uchwalenie ustawy o dzierżawie nieruchomości rolnych, który to postulat jest często podnoszony zarówno przez naukowców (np. Lichorowicz 2010, s. 63–78; Marks-Bielska 2010, s. 291; Tańska-Hus 2015, s. 242–246), jak i przez reprezentantów rolników, m.in. Federację Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych¹⁰.

Bezumowne użytkowanie jest także istotnym problemem w ujęciu finansowym. W 2014 r. należności wymagalne powstałe w wyniku nielegalnego wykorzystania nieruchomości ANR przez osoby trzecie wyniosły blisko 198 mln zł. Z tego powstałe w tym roku miały wartość 57 mln zł (29%), 141 mln zł zaś to należności z lat poprzednich (Raport z działalności... 2015).

4. Bezumowne użytkowanie gruntów – kwestie problemowe i nieprawidłowości

Prowadzenie prawidłowej gospodarki nieruchomościami z Zasobu WRSP przez ANR w związku z występowaniem zjawiska bezumownego użytkowania gruntów

¹⁰ Zob. <http://www.federacjarolna.pl/index.html> [dostęp: 10.05.2016].

wymusza na Agencji konieczność sprawowania należytej kontroli nad nieruchomościami, którymi zarządza, i reagowania na powstające nieprawidłowości przez egzekwowanie swoich uprawnień. Zgodnie z raportami NIK można wskazać, że zarządzanie zjawiskiem bezumownego użytkowania gruntów ma jeszcze słabe punkty, wynikające zarówno z niedoskonałości ram prawnych czy otoczenia, jak i procedur wewnętrznych w ANR.

Jedną z kwestii utrudniających zarządzanie zjawiskiem bezumownego użytkowania jest możliwość przystępowania do przetargów ogłaszanych przez Agencję nielegalnych użytkowników nieruchomości. Jest to spowodowane brakiem przyjęcia w przetargach kryterium wykluczającego bezumownego użytkownika. Konsekwencją jest również zjawisko zajmowania nieruchomości przed przetargiem, na podstawie przekazywanego do publicznej wiadomości ogłoszenia przetargowego. Nie ma bowiem w tym zakresie bezpośredniej podstawy prawnej (Wystąpienie pokontrolne... 2014, s. 18–19).

Kolejną kwestią są trudności z egzekwowaniem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do wykorzystywanych bezumownie gruntów rolnych. Kontrola NIK wykazała, że wiązały się one z trwającymi nawet kilka lat postępowaniami sądowymi o wydanie danej nieruchomości. Były sytuacje, kiedy dopiero egzekucja komornicza powodowała przejście nieruchomości. Kontrola wykazała występowanie tego typu problemu we wszystkich analizowanych oddziałach terenowych ANR. Problem ten ma więc wymiar krajowy (Bar 2015, s. 86–87). Jest to zatem proces nie tylko uciążliwy i wymagający długotrwałego zaangażowania pracowników, ale także utrudniający w tym czasie zagospodarowanie nieruchomości oraz skutkujący pozbawianiem wpływów za korzystanie z nieruchomości.

Elementem zwiększającym zainteresowanie procederem bezumownego użytkowania gruntów są również niewątpliwie zasady przyznawania płatności bezpośrednich. W ustawie regulującej udzielanie tych środków¹¹ nie ma wymogu posiadania tytułu prawnego do użytkowanego gruntu, którego dotyczy wnioszek. Oznacza to, że wnioskodawca – samoistny posiadacz – może ubiegać się o przyznanie płatności, ponieważ wymagane jest wykazanie posiadania nieruchomości w dniu, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności, oraz utrzymywanie gruntu zgodnie z określonymi praktykami i normami. Umożliwia to zatem pobieranie płatności bez ponoszenia kosztów związanych z posiadaniem tytułu prawnego, np. opłaty czynszu dzierżawnego, podatku.

Z raportu NIK wynika także, że ANR nie dysponuje skutecznym modelem ochrony gruntów przed nieuprawnionym użytkowaniem. Z jednej strony należy

¹¹ Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego z dnia 26 stycznia 2007 r. z późn. zmianami

wskazać, że trudności mają podłoże ustawodawcze. Skuteczne dochodzenie swoich praw jest utrudnione ze względu na zrozumiały brak ogrodzenia nieruchomości, przez co zastosowania nie ma art. 193 ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny oraz nieciągły charakter przebywania bezumownego użytkownika (tylko na czas prac polowych), co czyni niezwykle trudnym zastosowanie art. 157 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń. Powoduje to, że w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań Agencja podejmuje niekiedy kosztowne działania prewencyjne¹².

Niestety także po stronie ANR zdarzają się nieprawidłowości lub nieścisłości wpływające negatywnie na zarządzanie zjawiskiem. W wyniku kontroli NIK wykazano m.in. sporadyczne przypadki bezumownego użytkownika gruntów rolnych przez pracowników Agencji, wykorzystujących w ten sposób wynikający ze stanowiska dostęp do informacji. Wystąpienie takiego zjawiska może wskazywać, że istnieją rozbieżności interesów między Agencją, jako instytucją reprezentowaną przez jej pracowników, a państwem¹³. To z kolei można interpretować jako występowanie w tym przypadku relacji pryncypał–agent¹⁴, między, odpowiednio, ANR (pracownikami ANR) a państwem. Dotychczas relację agencji omawiano i obserwowano między dzierżawcą – pryncypałem (tu: ANR) a wydzierżawiającym – agentem (tu: rolnik). Oznaczałoby to, że uznanie ANR jako agenta wobec państwa rozszerza i komplikuje ten naturalny z perspektywy teorii agencji konflikt interesów. Nieprawidłowości zaobserwowane w trakcie kontroli NIK, wskazujące na występowanie relacji agencji między ANR a państwem, świadczą o tym, że zasadne mogą być odpowiednie działania kontrolne bądź motywacyjne wewnątrz Agencji lub też próba redefinicji umów z pracownikami ze względu na pokusę nadużycia¹⁵ wobec „pracodawcy”. Niemniej jednak, w celu precyzyjniejszej odpowiedzi możliwość występowania relacji pryncypał–agent w tym przypadku powinna zostać poddana szerszej analizie.

¹² Przykład może stanowić wynajęcie firmy ochroniarskiej przez OT ANR w Olsztynie do ochrony gruntu. Jak informowała rzeczniczka Agencji, koszt takich działań wynosił 1000 zł dziennie; http://wyborcza.pl/1,91446,15424081,ANR_mniej_bezprawnie_uzytkowanych_gruntow.html [dostęp: 02.02.2016].

¹³ Zgodnie z ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ANR przekazuje do budżetu państwa nadwyżki między środkami uzyskanymi z gospodarowania mieniem Zasobu a środkami wydatkowanymi na realizację jej ustawowych zadań; zob. http://www.anr.gov.pl/web/guest/welcome/-/journal_content/56/358/3243656 [dostęp: 28.06.2016]. Państwo deleguje więc ANR zadanie zarządzania nieruchomościami rolnymi jako wyspecjalizowanej jednostce, a dochody z tej działalności są dzielone między strony.

¹⁴ Jak podkreśla Arrow (1985, s. 1), teoria agencji jest podstawowym komponentem wszystkich transakcji. Podstawą jest występowanie dwóch stron, spośród których jedna (agent) może podejmować działania spośród wielu alternatywnych możliwości wpływających na zarówno swoje, jak i drugiej strony (pryncypała) dochody. Relacja agencji zachodzi w wyniku asymetrii informacji między stronami umowy.

¹⁵ Pokusa nadużycia (ang. *moral hazard*) – interpretowana jako zachowanie agenta zwiększające prawdopodobieństwo wystąpienia straty pryncypała. Strony mają odmienne preferencje odnośnie do możliwych działań podejmowanych przez agenta, pryncypał zaś napotyka ograniczenia przy kontroli przebiegu kontraktu (Gailmard 2012, s. 4–5).

Cennych informacji na temat sposobu zarządzania zjawiskiem dostarczył także sam proces pozyskiwania danych z Agencji do niniejszego artykułu. Jak się bowiem okazało, jednostki terenowe ANR nie dysponują ujednoczonym zakresem danych dotyczących bezumownego użytkowania i sposobem ich raportowania (m.in. brak jednolitego systemu informatycznego w jednostkach terenowych Agencji do zbierania i przetwarzania danych na opisywany temat). Gromadzenie informacji, np.: w zakresie charakterystyki bezprawnych użytkowników, powierzchni i specyfiki dotyczących tego gruntów, według jednolitych kryteriów i definicji jest bardzo ważne. Tego typu dane mogą pomóc w skutecznym reagowaniu i przeciwdziałaniu temu procederowi zarówno w poszczególnych OT i filiach ANR, jak i w skali kraju. Przykładowo informacje o wysokości opłat naliczonych za bezumowne użytkowanie powinny stanowić punkt odniesienia wobec kosztów ANR ponoszonych na działania mające na celu przeciwdziałanie zjawisku. Wskazany w toku badań własnych stan potwierdza także wynik kontroli NIK, w którym wskazuje się brak bieżących, rzetelnych danych na temat stanu administrowanego mienia¹⁶. Warto więc zadać pytanie, jak dobierać narzędzia reagowania na omawiane zjawisko, jeśli nie ma rzetelnych statystyk, kogo ono dotyczy i jak wpływa na funkcjonowanie jednostki?

5. Podsumowanie

Kwestia bezumownego użytkowania gruntów jest niewątpliwie dużym wyzwaniem zarówno dla Agencji Nieruchomości Rolnych, jak i ustawodawcy. Skala tego zjawiska, które można uznać za analogiczne do kradzieży, wskazuje na brak skutecznych rozwiązań systemowych, mimo wprowadzanych w ostatnim czasie regulacji. Długoletnie procesy sądowe towarzyszące egzekwowaniu uprawnień właścicielskich ANR wymuszają alokowanie dodatkowych zasobów kadrowych Agencji i zwiększają koszty obsługi nieruchomości. Brak usystematyzowanego, regularnego przeglądu działek będących w Zasobie ANR „zachęca” zaś z jednej strony do dalszego nielegalnego czerpania pożytków z nieruchomości Skarbu Państwa, którymi zarządza Agencja, a z drugiej powoduje, że należy mieć na względzie, iż w rzeczywistości skala zjawiska jest większa.

Z perspektywy zarządzania tym zjawiskiem ważne wydaje się więc ujednoczenie i usystematyzowanie przedmiotowych danych, co umożliwi zastosowanie odpowiednich narzędzi do reagowania na bezumowne użytkowanie gruntów i przeciwdziałanie mu. W doborze instrumentów regulacyjnych niezbędne jest uwzględnienie faktu, że w większości zjawisko bezprawnego użytkowania ziemi

¹⁶ Zob. https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko_RPO_korzystanie_z_gruntow_rolnych_Skarbu_Panstwa.pdf [dostęp: 04.02.2016].

dotyczy byłych dzierżawców. W związku z tym skuteczne rozwiązanie może stanowić preferowanie dłuższych okresów trwania umów dzierżawy gruntu. Zalety takiego rozwiązania nie ograniczają się tylko do kwestii bezumownego użytkowania, pozwalają także czerpać ANR korzyści bez zbywania nieruchomości, których ceny stale rosną. Poza wypracowaniem mechanizmów płynnego obrotu nieruchomościami powracającymi z dzierżaw, ograniczenie zjawiska przyniosłoby też występowanie Agencji jako wnioskodawcy o dopłaty do gruntów będących w jej zarządzie i obecnie nierozdysponowanych. Istotne są ponadto odpowiednie działania legislacyjne, umożliwiające wprowadzenie klauzuli zakazu udziału w przetargu „bezumownego użytkownika” oraz zmiany w ustawie o płatnościach bezpośrednich wprowadzające wymóg wykazania sformalizowanych uprawnień własnościowych do gruntu.

Bibliografia

- Arrow K.J. (1985). The economics of agency. W: Pratt J.W., Zeckhauser R.J. (red.). *Principals and Agents: The structure of Business* (s. 1). Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Bar O. (2015). Bezumowne korzystanie z gruntów rolnych Skarbu Państwa. *Kontrola Państwowa*, 4, 79–93.
- Czechowski P. (2008). Agencja Nieruchomości Rolnych – restrukturyzacja czy likwidacja? *Przegląd Prawa Rolnego*, 2 (4), 75–97.
- Czerwińska-Koral K. (2015). Nowe funkcje Agencji Nieruchomości Rolnych w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. *Roczniki Administracji i Prawa*, 15 (1), 188.
- Gailmard S. (2012). *Accountability and Principal-Agent Models*. Oxford: Handbook of Public Accountability.
- Kowalak Z. (1997). *Ekonomika i organizacja rolnictwa. Część 1*. Poznań: Wydawnictwo eMPi².
- Lichorowicz A. (2005). W kwestii modelu prawnego instytucji kształtujących struktury gruntowe w rolnictwie. *Studia Iuridica Agraria*, 5, 135–136.
- Lichorowicz A. (2010). Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej). *Przegląd Prawa Rolnego*, 2 (7), 63–78.
- Majchrzak A. (2015). *Ewolucja wspólnej polityki rolnej a zmiany zasobów i struktury ziemi rolniczej w państwach Unii Europejskiej*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Marks-Bielska R., Zielińska A. (2014). Dzierżawa rolnicza w kontekście teorii agencji. *Polityka Gospodarcza*, 22, 57–71.
- Marks-Bielska R. (2010). *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa 2006–2015, ANR Warszawa.

- Sikorska A.M. (2006). *Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy*. Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy.
- Tańska-Hus B. (2015). Prawno-ekonomiczne aspekty dzierżawy rolniczej w świetle obowiązujących regulacji i projektu ustawy o dzierżawie rolniczej. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 12, 242–246.
- Ustawa o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych z dnia 26 października 1971 r. (Dz.U. 1971, nr 27, poz. 250)
- Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego z dnia 26 stycznia 2007 r. (Dz.U. 2007, nr 35, poz. 217).
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz 93 z późn. zm.).
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1991, nr 107, poz. 464).
- Wilkin J. (2010). *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wystąpienie pokontrolne – z uwzględnieniem zmian wynikających z uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 stycznia 2014 r. (nr KPK-415-090/2013). Olsztyn.
- Zalewa J. (1975). Rozwój aparatu wytwórczego w rolnictwie polskim w latach 1960–1970. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 9, 187–208.
- Zarządzenie nr 43/11 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie wyłączenia z umów dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.
- Zarządzenie Prezesa ANR nr 35/09 z dnia 28 września 2009 r. w sprawie zasad dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.
- Zgliński W. (1997). *Przekształcenia państwowego rolnictwa w Polsce – skutki społeczne, ekonomiczne i przestrzenne*. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.

Źródła internetowe

- <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Biuro-Prasowe/Informacje-Prasowe/O-ziemi-rolnej-na-Radzie-Ministrow-komunikat-CIR> [dostęp: 24.02.2016].
- http://wyborcza.pl/1,91446,15424081,ANR_mniej_bezprawnie_uzytkowanych_gruntow.html [dostęp: 02.02.2016].
- <https://mojepanstwo.pl/dane/instytucje/3217,najwyzsza-izba-kontroli/raporty/1305/dokumenty/7370> [dostęp: 07.01.2016].
- https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko_RPO_korzystanie_z_gruntow_rolnych_Skarbu_Panstwa.pdf [dostęp: 04.02.2016].
- <http://www.federacjarolna.pl/index.html> [dostęp: 10.05.2016].

Scale and Conditions for Non-Contractual Use of Agricultural Land Managed by Agricultural Property Agency in the Period 2006–2014

Abstract: Non-contractual land use affects in particular the land kept by the Agricultural Property Stock of the State Treasury, managed by Agricultural Property Agency (APA). The management of the described phenomenon by APA has some weak points, which hampers the solution of the problem (e.g. lack of availability of complex and single statistical data for APA units). A review of the collected materials shows that there are hardly any solutions which are targeted at the largest group of the illegal land users, i.e. ex-tenants (83% in 2014). The analysis of the above mentioned phenomenon also points to the existence of the agency dilemma. One can observe characteristic conflicts of interests resulting from asymmetry of information. Non-contractual use of agricultural area is one of the consequences thereof.

Key words: non-contractual agricultural land use, land tenancy, Agricultural Property Agency

