

ALEKSANDER LICHOROWICZ

## Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)\*

### 1. Uwagi wprowadzające

Rozważania zawarte w artykule zmierzają do uzasadnienia potrzeby prawnego uregulowania dzierżawy rolnej i sformułowania uwag *de lege ferenda* co do jej kształtu w polskim systemie prawnym<sup>1</sup>. Normatywną bazę dla tych rozważań stanowi bogata i skomplikowana regulacja dzierżaw rolnych w krajach Europy Zachodniej. Wydaje się, że nie można zrozumieć tej regulacji bez wskazania kilku podstawowych różnic w porównaniu z regulacją dzierżaw gruntów rolnych w Polsce.

Instytucja dzierżaw rolnych w Europie Zachodniej ma charakter masowy. W takich krajach, jak Anglia, Francja, Włochy i Holandia, dzierżawy

---

\* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu wygłoszonego w Sejmie 26 października 2010 r. na konferencji zorganizowanej przez Federację Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych pod honorowym patronatem marszałka Grzegorza Schetny. Jest on ważnym głosem w dyskusji nad wypracowaniem nowoczesnego, uwzględniającego doświadczenia państw zachodnioeuropejskich, modelu dzierżawy rolniczej.

<sup>1</sup> Uwzględniają one zwłaszcza następujące publikacje: A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986; idem, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, Warszawa 2004; idem, *Prawne granice swobody gospodarowania przez dzierżawcę na dzierżawionym gruncie rolnym w ustawodawstwie polskim na tle ustawodawstwa krajów Zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1985; idem, *Zakres swobody prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego w ustawodawstwach krajów Zachodnioeuropejskich*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego” 1986; idem, *O nowy model dzierżawy rolniczej*, w: W. Zientara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999.

rolne obejmują znacznie ponad 50% użytków rolnych, a w innych krajach co najmniej 20-30% użytków. W Polsce, jak wiadomo, udział dzierżawy w zagospodarowaniu użytków rolnych jest skromniejszy. Do niedawna w obrocie dzierżawnym podstawowe znaczenie miała dzierżawa gruntów państwowych. Aktualnie obrót dzierżawny pomiędzy rolnikami zaczyna uzyskiwać przewagę, co zbliża nas nieco do Zachodnioeuropejskich struktur rolnych.

W krajach Europy Zachodniej dzierżawa jest podstawą prawną organizacji gospodarstw rolnych, co oznacza, że całość gruntów stanowiących substrat gospodarstwa pochodzi z dzierżawy. Gospodarstwa zorganizowane na bazie dzierżawy mają ten sam status prawny, co gospodarstwa oparte na własności gruntów. Co więcej – umowa dzierżawy jest traktowana jako sposób organizacji gospodarstwa rolnego. Stąd w doktrynie (zwłaszcza w krajach romańskich) upowszechnia się pogląd o specjalnym rodzaju własności gospodarstwa przysługującym dzierżawcy, którą – w odróżnieniu od klasycznego pojęcia własności – określa się jako *propriété culturelle* (własność prawa do uprawy). Z kolei w Polsce do niedawna dominowało dodzierżawianie gruntów, uzupełnianie w ten sposób areалу gospodarstw opartych na prawie własności, natomiast organizacja gospodarstw na bazie gruntów dzierżawionych dopiero zaczyna się rozwijać, zwłaszcza w odniesieniu do dzierżawy gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Podkreślić wreszcie należy ogromną różnorodność prawnych form dzierżawy występujących w krajach Europy Zachodniej. Dzierżawa gruntów rolnych ma w nich tysiącletnią tradycję, a niektóre jej formy funkcjonują nieprzerwanie od czasów rzymskich. Chodzi tu zwłaszcza o dzierżawę wieczystą, która ma charakter rzeczowy (skuteczny *erga omnes*), oraz szereg typów umów określanych zbiorczo jako dzierżawa połownicza (dzierżawca zobowiązuje się oddać wydzierżawiającemu połowę plonów), które występowały powszechnie na obszarze basenu Morza Śródziemnego. Wieki późniejsze przyniosły wiele nowych form dzierżawy, jedno o zasięgu ogólnokrajowym, inne regionalnym, co jeszcze bardziej wzbogaciło mozaikę regulacji dzierżawnych występujących na terenie Europy Zachodniej. W szczególności w wielu krajach istnieją szczególne typy umów dzierżawnych mające zastosowanie tylko w poszczególnych rodzajach upraw (np. uprawa oliwek, winorośli, wypas bydła).

W przeszłości we Włoszech, Francji, Hiszpanii czy Anglii poszczególne typy umów dzierżawnych były liczone w dziesiątkach. Stąd podstawowy wysiłek ustawodawczy tych krajów w drugiej połowie XX w.

szedł w kierunku likwidacji wielu datujących się jeszcze na średniowiecze form dzierżawy oraz uprawnień wydzierżawiającego (np. tzw. *pas de porte* – szczególna opłata wnoszona przez dzierżawcę przy obejmowaniu gruntu w posiadanie). W szczególności praktycznie we wszystkich krajach Europy Zachodniej wydano zakaz zawierania umów dzierżawy połowniczej i opracowano nowe, odpowiadające aktualnym wymogom organizacji gospodarstwa rolnego, wzory umów dzierżawy rolnej. Będzie o tym mowa poniżej.

W ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej da się także zauważyć istnienie pewnej grupy umów dzierżawy ściśle powiązanych z procesem melioracji i zagospodarowania gruntów leżących odłogiem. Dokonanie tego typu zabiegów stanowi warunek powstania stosunku dzierżawy, dając z kolei dzierżawcy bardzo szerokie uprawnienia wobec zmeliorowanych gruntów (właśnie wtedy najczęściej występuje dzierżawa wieczysta).

Nie trzeba szerzej uzasadniać, że w Polsce taka różnorodność typów dzierżawy rolnej nie występuje, zwłaszcza w wypadku dzierżawy wieczystej. Zasadniczo dzierżawa podlega przepisom Kodeksu cywilnego, które znają tylko jeden szczególny tryb dzierżawy rolnej (tzw. dzierżawa bezczynszowa uregulowana w art. 708 k.c.). Z kolei na gruncie dzierżawy gruntów z Zasobu wytworzył się szczególny typ umowy, tzw. leasing rolniczy. Wypada zauważyć, że w naszym ustawodawstwie rolnym nie występuje zakaz umów połowniczych, co można uzasadniać faktem, że umowy tego typu nie były w Polsce rozpowszechnione.

W większości ustawodawstw krajów Europy Zachodniej dzierżawa gruntów rolnych, zwłaszcza długoterminowa, traktowana jest na równi z przeniesieniem własności gruntu i w konsekwencji poddawana jest kontroli strukturalnej. Kontrola ta obejmuje zarówno kwalifikacje rolnicze dzierżawcy, jak też oddziaływanie zawieranej umowy dzierżawy na procesy rozdrobnienia czy też nadmiernej koncentracji gruntów w danym regionie. W wypadkach negatywnej oceny strukturalnych skutków danej umowy dzierżawnej organ administracji ma prawo odmówić zgody na jej zawarcie. Jak wiadomo, ustawodawca polski nie traktuje długoterminowego obrotu dzierżawnego na równi z przeniesieniem własności i nie obejmuje go kontrolą strukturalną. Zważywszy, że w polskim ustawodawstwie rolnym także kontrola strukturalnych skutków obrotu własnościowego zredukowana jest do minimum, fakt wyjęcia dzierżaw rolnych spod kontroli strukturalnej nie ma większego praktycznego znaczenia.

## 2. Ewolucja prawnego modelu regulacji dzierżaw rolnych w krajach Europy Zachodniej

Po II wojnie światowej w ustawodawstwach rolnych krajów Europy Zachodniej daje się zauważyć trend zmierzający w kierunku modernizacji instytucji dzierżawy gruntów rolnych, likwidacji przeżytków poprzedniej epoki, zapewnienia bardziej intensywnej ochrony praw dzierżawcy bezpośrednio pracującego na gruncie. Początki tego procesu wiążą się z kryzysem żywnościowym, jaki nękał Europę po II wojnie światowej. Wzmocnienie pozycji prawnej dzierżawcy w stosunku do wydzierżawiającego traktowane było jako jeden z instrumentów wzmocnienia produkcji rolnej, uczynienia jej bardziej opłacalną.

Istotny wpływ na rozwój i modernizację instytucji dzierżawy rolnej wywarło powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jednym z zasadniczych dokumentów precyzujących założenia polityki rolnej EWG wobec dzierżaw jest II Plan Mansholta z 1968 r. Paragrafy 100 i 101 tego Planu poświęcają wiele uwagi instytucji dzierżaw rolnych, postulując ich przekształcenie w kierunku ochrony praw dzierżawcy-bezpośredniego producenta oraz umożliwienia mu nabycia własności dzierżawionych gruntów. Podobne były zalecenia Międzynarodowej Konferencji Pracy z 1963 r. postulujące stworzenie warunków stabilizacji pozycji prawnej dzierżawcy. Warto także dodać, że Europejski Komitet Prawa Rolnego współpracujący z Komisją Europejską, na podstawie uchwały podjętej na kongresie w Bonn (1997 r.), wystąpił do tej Komisji z wnioskiem o rozpatrzenie możliwości unifikacji ustawodawstwa europejskiego w przedmiocie dzierżaw rolnych, a następnie przygotował wstępny projekt europejskiego modelu umowy dzierżawy rolnej. Dokument ten nie ma jednak jeszcze waloru oficjalnego.

Wskazane wyżej założenia polityczne i ekonomiczne legły u podstaw procesu ewolucji modelu dzierżaw rolnych, który rozpoczął się w krajach Europy Zachodniej po II wojnie światowej.

Pierwszym jego etapem była niewątpliwie likwidacja umów typu połowicznego i występujących w powiązaniu z umowami połowicznymi obowiązków dzierżawcy pewnych świadczeń osobistych na rzecz wydzierżawiającego. Proces ten miał dwa aspekty: zakaz zawierania umów typu połowicznego *pro futuro* oraz przymusowa z reguły konwersja istniejących umów połowicznych na bardziej nowoczesne modele, opierające stosunki pomiędzy stronami umowy na bardziej rynkowych zasadach. Mimo że rozpoczął się on po II wojnie światowej, trwał dość długo

(np. w Portugalii zakończył się w 1977 r., w Hiszpanii w 1980 r., a we Włoszech dopiero w 1982 r.).

Dalszym etapem było dążenie do pewnej uniformizacji ustawowego typu dzierżawy gruntów rolnych poprzez zastąpienie różnorodnych, wykształconych zwyczajowo form dzierżaw rolnych, często o charakterze regionalnym, jednym typem umowy dzierżawy gruntów rolnych zawierającą szereg postanowień *iuris cogentis*, a więc wykluczających w tym zakresie wolę stron. Za pomocą tych postanowień ustawodawca stara się kształtować treść stosunku dzierżawy według zasad uznanych przez siebie za najbardziej racjonalne, zarówno ze względów produkcyjnych, jak i socjalnych. Coraz wyraźniej zaznaczała się preferencja ustawodawstw rolnych poszczególnych krajów Europy Zachodniej, działających tu niewątpliwie pod wpływem założeń Planu Mansholta, dla dzierżaw rolnych typu rodzinnego, opartych głównie na osobistej pracy rolnika i jego rodziny.

Zwiększająca się ingerencja państwa w stosunki dzierżawne w rolnictwie doprowadziła do znacznego zróżnicowania źródeł prawnych. W zasadzie we wszystkich ustawodawstwach Europy Zachodniej podstawowa regulacja dzierżaw gruntów rolnych znajduje się w kodeksach cywilnych. Obok zasad ogólnych kodeksy te zawierają przepisy szczególne poświęcone dzierżawie gruntów rolnych (Włochy, Belgia, Francja, Niemcy, Szwajcaria, Grecja). Są one zamieszczone w odrębnych rozdziałach kodeksów cywilnych regulujących dzierżawę rolną bądź wbudowane niejako w obręb ogólnych przepisów kodeksowych o dzierżawie.

Natomiast szczególna interwencja państwa w stosunki dzierżawne, dokonywana za pomocą przepisów bezwzględnie obowiązujących, przejawia się w większości krajów Europy Zachodniej w treści pomocą ustaw szczególnych lokalizowanych poza kodeksami cywilnymi. Przepisy wspomnianych ustaw mają charakter *leges speciales*, w związku z czym przepisy kodeksów cywilnych tych krajów są stosowane w stosunku do dzierżaw rolnych tylko w kwestiach nieuregulowanych aktami o charakterze szczególnym.

Bardzo istotne znaczenie w stosunkach dzierżaw rolnych, jako źródło praw i obowiązków stron umowy, ma instytucja ogólnych warunków dzierżawy czy też typowych umów dzierżawy. W Niemczech dotyczą one tylko dzierżawy gruntów państwowych, natomiast we Francji mają znacznie szerszy zasięg działania. Stosują się one automatycznie do wszystkich dzierżaw rolnych zawartych bez zachowania wymogu formy pisemnej.

Typowe warunki umowy dzierżawy gruntów rolnych ustalane są często przez organy administracji szczebla terytorialnego, z uwzględnieniem

specyfiki i tradycji lokalnej, i to przy udziale czynnika społecznego (przedstawiciele dzierżawców i właścicieli). Szczególną rangę uzyskały umowy typowe we Włoszech. Ustalane były one przez związki zawodowe robotników rolnych i przedstawiciele właścicieli. Wszystkie zaś indywidualne umowy dzierżawy musiały być zgodne z ustalonymi przez te organizacje warunkami. Po reformie dzierżaw rolnych, przeprowadzonej w tym kraju po 1982 r., znaczenie umów typowych zaczęło maleć.

Obok aktów ustalających ogólne warunki umów dzierżawy gruntów rolnych istotne znaczenie praktyczne, jako czynnik kształtujący treść tych umów, mają wzory umów dzierżawy rolnej (zwłaszcza w Niemczech i Szwajcarii). Nie mają one mocy wiążącej strony, służą jednakże powszechnie jako wzór i pomoc przy formułowaniu warunków indywidualnych umów. Ustalane są przez związki zawodowe rolników w porozumieniu z terytorialnymi organami administracji rolnej.

Jak więc widać, system źródeł prawa regulujących stosunki dzierżawne w rolnictwie jest w krajach Europy Zachodniej bardzo rozbudowany, proporcjonalnie do istotnego znaczenia, jakie ma instytucja dzierżawy w rolnictwie tych krajów.

### **3. Aktualne trendy w materialnoprawnej regulacji dzierżaw rolnych w krajach Europy Zachodniej w ostatnim pięćdziesięcioleciu**

Najbardziej istotne znaczenie mieć będzie niewątpliwie zmiana pozycji obu stron w umowie dzierżawy gruntów rolnych. Do lat czterdziestych ubiegłego wieku to dzierżawca ubiegał się o znalezienie ziemi jako podstawy organizacji swego gospodarstwa rolnego. Stąd w ówczesnych przepisach pozycja dzierżawcy jest wyrazem zarówno faktycznej, jak i prawnej supremacji nad nim właściciela gruntu. Mechanizacja produkcji oraz wędrowność ludności ze wsi do miast powodują, że ziemia staje się łatwiej dostępna, a takie czynniki, jak kapitał czy wyposażenie techniczne, zaczynają mieć większe znaczenie niż ziemia jako podstawa organizacji gospodarstwa rolnego. Fakt ten wywiera wpływ na ewolucję modelu prawnego dzierżawy rolniczej w Europie Zachodniej: uprzywilejowana pozycja wydzierżawiającego – jako dysponującego elementem ziemi – ulega osłabieniu.

Następujące po sobie, zwłaszcza w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej, interwencje legislacyjne doprowadziły do tego, że w większości

krajów Europy Zachodniej doszło do pewnej dominacji – w stosunkach dzierżawy rolnej – dzierżawcy chronionego licznymi przepisami ustaw szczególnych nad wydzierżawiającym, którego interesy, jako nie prowadzącego bezpośrednio produkcji rolnej, są poświęcane na rzecz ochrony interesów dzierżawcy. Bardziej praktycznym wyrazem prawnym tego trendu jest stworzenie w wielu krajach szczególnego statusu prawnego dzierżawcy gruntów rolnych, a wraz z jego nabyciem (uwarunkowanym wymogiem spełnienia wielu ustawowo określonych wymogów prawnych) dzierżawca korzysta z uprzywilejowanej ochrony prawnej, a także świadczeń socjalnych.

Wskazany wyżej trend znalazł swój bardziej konkretny wyraz w licznych postanowieniach ustawowych ingerujących w treść umowy dzierżawy gruntów rolnych. Rozmiary niniejszego opracowania uniemożliwiają szersze omówienie tej bardzo obszernej problematyki<sup>2</sup>. W tym miejscu wskazać należy najistotniejsze obszary ingerencji ustawodawczej w treść dzierżaw rolnych:

1) pierwszy z nich dotyczy stabilizacji czasowej prowadzenia przez dzierżawcę gospodarstwa rolnego na dzierżawionym gruncie. Wyraża się to w przedłużeniu minimalnego okresu trwania okresu dzierżawy (np. we Francji 9 lat), popieraniu dzierżaw wieloletnich, ograniczeniu możliwości przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy rolnej tylko do ustawowo określonych przyczyn (tzw. *numerus clausus*), przedłużeniu okresu wypowiedzenia itd.;

2) istotne znaczenie praktyczne miała też ingerencja ustawodawcy w określanie wysokości czynszów dzierżawnych. W wielu krajach, zwłaszcza bezpośrednio po 1945 r., wprowadzono reglamentację czynszów dzierżawnych, by chronić dzierżawców przed wygórowanymi żądaniami właścicieli;

3) najistotniejsze chyba znaczenie praktyczne ma istotne rozszerzenie przez przeważającą większość ustawodawstw rolnych krajów Europy Zachodniej swobody dzierżawcy przy podejmowaniu decyzji produkcyjnych w prowadzonym na cudzym gruncie gospodarstwie, zwłaszcza jeśli chodzi o dzierżawy długoterminowe. W odróżnieniu od rozwiązań tradycyjnych, które do wszystkich zmian wymagały zgody wydzierżawiającego, omawiane regulacje w istotny sposób ograniczają ten obowiązek, dając dzierżawcy szeroką swobodę dokonywania inwestycji na dzierżawionym

---

<sup>2</sup> Bliżej prezentowanej w monografii: A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych...*, passim.

gruncie, zmiany jego substancji i przeznaczenia, a w szczególności zmiany profilu produkcyjnego;

4) ogromne znaczenie praktyczne mają wprowadzane ułatwienia dotyczące nabywania przez dzierżawcę własności dzierżawionych gruntów. Ustawowe prawo pierwokupu, przysługujące dzierżawcy w odniesieniu do dzierżawionych gruntów, stało się obecnie instytucją powszechnie przyjętą na terenie Europy Zachodniej;

5) poszczególne ustawodawstwa wzbogaciły, częściowo pod wpływem Unii Europejskiej, przepisy o dzierżawie gruntów rolnych o środki prawne mające na celu wykorzystanie instytucji dzierżawy jako instrumentu poprawy krajowej struktury agrarnej. Umowy dzierżawne poddano – jak już wyżej wspomniano – kontroli administracyjnej w zakresie kwalifikacji dzierżawcy, jak też kontroli mającej zapobiegać przyczynieniu się dzierżawy do rozdrobnienia czy też nadmiernej koncentracji gruntów.

Ustawodawcy poszczególnych krajów zdawali sobie sprawę, że proponowane przez nich rozwiązania nie mogą być osiągnięte w ramach negocjacji pomiędzy stronami. Konsekwencją tego jest wprowadzenie w porządkach prawnych krajów Europy Zachodniej szczególnych przepisów prawnych regulujących w sposób odrębny, często bardzo drobiazgowy, stosunki pomiędzy stronami umowy dzierżawy gruntów rolnych. Proces ten jest najbardziej zaawansowany w krajach romańskiej rodziny prawa (Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia) oraz w Holandii i Danii, w których dzierżawa rolna jest najbardziej upowszechniona. W nieco większym stopniu zasada swobody umów, jeśli chodzi o dzierżawy rolne, jest respektowana w krajach germańskiej rodziny prawa. Ciekawe, że w sprawie dzierżaw rolnych anglosaski porządek prawny, znany ze swych tendencji liberalnych, jest bliższy modelowi romańskiemu niż germańskiemu.

Ostatnie dziesięciolecia przyniosły pewne złagodzenie trendu do zwiększania ingerencji ustawodawcy w stosunki dzierżawne w rolnictwie. W szczególności wycofano się z najbardziej radykalnych form ingerencji w dzierżawę rolną, takich jak dzierżawy przymusowe, w znacznym stopniu złagodzone także reglamentację czynszów. Inne wskazane wyżej grupy rozwiązań ingerujących w treść umów dzierżawy gruntów rolnych zachowały aktualność. Można wskazać na pewne akty łagodzące ich rygoryzm, takie jak niemiecka nowelizacja kodeksu cywilnego z 1985 r. czy hiszpańska ustawa z 1995 r. Nie zmienia to jednakże faktu, że w ustawodawstwach rolnych krajów Europy Zachodnie nadal obowiązują podstawowe rozwiązania w zakresie ochrony dzierżawcy.

#### **4. Ewolucja prawnego modelu dzierżawy rolnej w Polsce w XX w.**

Dotychczasowe rozważania uzasadniają postawienie pytania, w jaki sposób przedstawione powyżej główne kierunki rozwoju ustawodawstwa krajów Europy Zachodniej w przedmiocie dzierżaw rolnych i wynikające stąd doświadczenia legislacyjne mogą być przydatne i z pożytkiem wykorzystane w toku prac nad modernizacją instytucji dzierżaw rolnych w Polsce. Zacząć należy od kilku uwag o charakterze historycznym.

Do 1933 r., czyli do wejścia w życie Kodeksu zobowiązań, kwestie dzierżaw rolnych regulowało ustawodawstwo zaborcze. Regulacja dzierżaw w polskim Kodeksie zobowiązań z 1933 r. zawierała pewną grupę rozwiązań szczegółowych dotyczących dzierżaw rolnych. Obok tego ustawodawstwo rolne II Rzeczypospolitej stworzyło grupę przepisów szczególnych, dotyczących tylko dzierżaw rolnych: o dzierżawie przymusowej, o ochronie drobnych dzierżawców, o szczególnych ułatwieniach dla dzierżawców w dojeściu do własności dzierżawionych gruntów w toku reformy rolnej.

Ustawodawstwo PRL przyniosło niewątpliwy zastój, jeśli chodzi o kształtowanie modelu dzierżawy rolniczej. Wynikało to z dominującego wówczas przekonania, że w państwie socjalistycznym społeczna i gospodarcza rola dzierżawy będzie maleć. Zakładając masową kolektywizację rolnictwa, instytucję dzierżawy – zwłaszcza w rolnictwie – uważano za instrument szczytkowy, który z upływem czasu i wraz z postęпами w kolektywizacji utraci znaczenie praktyczne. Ta ocena perspektyw społecznej funkcji dzierżawy zadecydowała o kształcie, jaki nadał jej Kodeks cywilny z 1964 r.

W pierwszym rządzie Kodeks cywilny skrócił maksymalny czas trwania dzierżawy z 30 do 10 lat. Krótsza dzierżawa zapobiegała stabilizacji gospodarczej dzierżawcy, którą w stosunkach rolnych uważano za niewskazaną. Ponadto autorzy kodeksu zrezygnowali z rozstrzygnięć zawartych w Kodeksie zobowiązań w przedmiocie losów inwentarza żywego i martwego w stosunkach dzierżawnych, jego utrzymania, odtwarzania i zwrotu. Pominęto także rozstrzygnięcia co do rozłożenia ciężaru na prawy budynków i urządzeń trwale z gruntem związanych w trakcie trwania stosunku dzierżawy. Rozwiązania te, uwzględniające w pierwszym rządzie specyfikę dzierżaw rolnych, uznano za zbędne w nowej rzeczywistości. Brak tych rozstrzygnięć odczuwa do dzisiaj praktyka obrotu dzierżawnego.

Podkreślić jednakże trzeba, że Kodeks cywilny wprowadził do przepisów o dzierżawie kilka zmian, które można uznać za słuszne. Przede wszystkim w art. 703 k.c. zawarto odrębne od najmu, bardziej (ale nie całkowicie) uwzględniające specyfikę dzierżawy, zasady rozwiązania umowy na wypadek, gdy dzierżawca dopuszcza się zwłoki z zapłatą czynszu. Szczególny, dłuższy okres wypowiedzenia dzierżaw rolnych ustalono na 1 rok. Poza tym, uwzględniając praktykę obrotu powojennego, ustawodawca wprowadził szczególną, swoistą tylko dla stosunków rolnych instytucję dzierżawy beczynszowej (art. 708 k.c.).

Późniejsze już lata (nowela Kodeksu cywilnego z 1971 r.) przyniosły wreszcie istotne *novum*, a mianowicie ustanowienie ustawowego prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy wobec dzierżawionej przez niego nieruchomości rolnej. Przepis ten należy uznać za największe osiągnięcie ustawodawstwa PRL w kwestii poprawy i stabilizacji pozycji prawnej dzierżawców gruntów rolnych.

W ustawodawstwie rolnym III Rzeczypospolitej zrobiono – moim zdaniem – niewiele, by poprawić i ustabilizować sytuację prawną dzierżawców gruntów rolnych. Odnotować tu należy ponowne przywrócenie w 1990 r. maksymalnego 30-letniego okresu dzierżaw czy też istotne ulepszenie przepisów o ustawowym prawie pierwokupu dzierżawców dokonane przez ustawę z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>3</sup>.

Zasadniczy punkt ciężkości, jeśli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych, spoczywa z pewnością na regulacji dzierżawy gruntów państwowych, która uległa istotnej rozbudowie. Jeśli jednak spojrzeć na nią z punktu widzenia jej wpływu na model dzierżawy rolnej czy też stabilizację pozycji prawnej dzierżawcy, to niewątpliwie widać, że w tym zakresie osiągnięcia ustawodawcy są znikome. Jako chyba jedyny sukces można tu wskazać wprowadzenie tzw. leasingu rolniczego w ustawie z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>4</sup>. W pozostałym zakresie w regulacji dzierżawy gruntów państwowych widoczna jest przewaga przepisów o charakterze formalnym, proceduralnym i dotyczących wyboru osoby dzierżawcy, nad przepisami o charakterze materialnym, określającymi pozycję prawną dzierżawcy. W tym zakresie decydującą rolę odgrywają wzory umów ustalane – co do zasady – jednostronnie przez Agencję Nieruchomości Rolnych (tzw. ramowe zasady postępowania przy zawieraniu umów na dzierżawę mienia rolnego).

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.

<sup>4</sup> Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 z późn. zm.

Jeśli chodzi o pozycję prawną dzierżawcy gruntów państwowych, jest tu widoczna zasadnicza przewaga i dominacja reprezentującej Skarb Państwa Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR) nad rolnikiem indywidualnym. Rolnikowi nie przysługuje ustawowe prawo pierwokupu dzierżawionych gruntów, które zostało zastąpione bardziej iluzorycznym prawem pierwszeństwa nabycia. Mało korzystne dla dzierżawcy są też zasady dotyczące ustania stosunku dzierżawy, zgodnie z którymi ANR może niekiedy jednostronnie rozwiązać umowę dzierżawy – nawet wtedy gdy jest ona zawarta na czas oznaczony. Bez obawy popełnienia większej pomyłki można stwierdzić, że umowa dzierżawy gruntów z Zasobu zbliża się do umowy adhezyjnej, w której większość warunków umowy ustala wydzierżawiający, mając na uwadze przede wszystkim własne interesy lub utworzonych przez siebie jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Pewien wyjątek stanowią tu przepisy o ustalaniu czynszu dzierżawnego, które w wypadku gruntów odłogowanych i niskiej klasy mogą się okazać korzystne dla dzierżawcy. To samo dotyczy zasad jego odraczania, umarzania i rozkładania na raty.

Już te krótkie uwagi charakteryzujące aktualny status prawny dzierżawców gruntów rolnych w Polsce uzasadniają – w moim przekonaniu – twierdzenie, że ma on charakter fragmentaryczny, wrywkowy, dający silniejszą ochronę prawną interesom wydzierżawiającego niż dzierżawcy, w małym stopniu uwzględniający specyfikę dzierżaw rolnych i generalnie odbiegający od standardów regulacji dzierżaw rolnych funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej.

## 5. Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Fakt, że ostatnio dzierżawa gruntów rolnych zaczyna wzbudzać zainteresowanie polskiego ustawodawcy, uzasadnia podjęcie próby wskazania kierunków ewentualnych zmian. Oczywiście zbyt wcześnie jeszcze na dyskusję nad rozwiązaniami konkretnymi, o charakterze szczegółowym. Warto jednakże spróbować określić podstawowe kierunki, w których pójść powinna przyszła nowoczesna regulacja stosunków dzierżawnych w Polsce, uwzględniająca dorobek legislacyjny krajów Europy Zachodniej, a równocześnie uwzględniająca specyfikę i tradycje polskiego obrotu dzierżawnego. Regulacja ta powinna wprowadzić szczególny, odrębny reżim prawny dzierżaw rolnych pod warunkiem, iż spełniają one konkretne, określone prawem wymogi.

1. Rozpocząć należy od postulatu unifikacji regulacji prawnej dzierżaw rolnych. Należy odstąpić od aktualnej dwoistości w tej mierze, gdzie obok przepisów Kodeksu cywilnego rozwija się szczególna regulacja dzierżaw gruntów państwowych rządząca się swoistymi zasadami niekiedy w istotny sposób odbiegającymi od ogólnej regulacji dzierżawy. Zaznaczyć należy, że chodzi tutaj o rozwiązania o charakterze merytorycznym i postulat niniejszy nie wyklucza utrzymania aktualnego, przetargowego trybu ustalania osoby dzierżawcy gruntów państwowych.

2. Nawigując do tradycji i ugruntowanych od wielu lat rozwiązań zachodnioeuropejskich, idąc zresztą również za trendami występującymi ostatnio w literaturze prawniczej i ustawodawstwie polskim, należy rozszerzyć zakres prawnej regulacji dzierżawy rolniczej. O ile Kodeks cywilny przewiduje tylko dzierżawę nieruchomości (gruntów) rolnych, o tyle w przyszłych przepisach należy przewidzieć również możliwość dzierżawy gospodarstwa rolnego jako pewnej *universitatis rerum*. Fakt ten nie może pozostać bez wpływu na nomenklaturę, siatkę pojęciową przyszłych przepisów. W miejsce znanej Kodeksowi cywilnemu „dzierżawy gruntów rolnych” należy wprowadzić szersze pojęcie prawne, a mianowicie pojęcie „dzierżawa rolnicza”, które obejmowałoby różnorodne typy dzierżaw dotyczące zarówno całych gospodarstw rolnych, jak też odrębnych nieruchomości.

3. Zasadniczym *novum* w przyszłych przepisach o dzierżawie rolniczej winno być wprowadzenie dwóch różnych prawnych reżimów dzierżawy, a mianowicie dzierżawy krótkoterminowej i dzierżawy długoterminowej. Łączyłoby się z tym ograniczenie dzierżaw zawieranych na czas nieokreślony na rzecz dzierżaw zawieranych na czas określony. Za przykładem państw Europy Zachodniej winna tu być przyjęta:

- a) zasada minimalnego trwania dzierżawy rolniczej (np. 6 miesięcy),
- b) zasada maksymalnego trwania dzierżawy rolniczej (przewidziany w Kodeksie cywilnym okres 30 lat wydaje się tutaj zbyt długi),
- c) określenie minimalnego obszaru gruntów dzierżawionych, który uzasadnia poddanie ich szczególnemu reżimowi prawnemu dzierżaw rolnych (np. 1 ha),
- d) zasada zachowania pisemnej formy umowy dzierżawy rolniczej, jako warunek objęcia szczególnym reżimem dzierżaw rolnych.

4. Jakkolwiek podstawowe zasady dotyczące dzierżawy rolniczej winny odnosić się zarówno do dzierżawy długoterminowej, jak i krótkoterminowej, to jednak dzierżawa długoterminowa wymaga pewnego szczególnego traktowania. Chodziłoby tu w szczególności o przyznanie

dzierżawcy długoterminowemu większej swobody podejmowania decyzji produkcyjnych na dzierżawionym gruncie, dokonywania na nim inwestycji zgodnie z zamierzonym kierunkiem produkcji bez konieczności uzyskiwania zgody wydzierżawiającego, zwłaszcza gdy zamierzone zmiany i decyzje inwestycyjne nie pogarszają przedmiotu dzierżawy i nie zmieniają trwale jej charakteru.

5. W nowej regulacji należałoby wprowadzić zasadę, że dzierżawa rolnicza może być wypowiedziana przedterminowo tylko na wypadek zaistnienia okoliczności określonych w ustawie (tzw. zasada *numerus clausus* podstaw wypowiedzenia dzierżawy rolniczej). Przyczyni się to w znacznym stopniu do stabilizacji pozycji prawnej dzierżawcy, umożliwi wykorzystanie inwestycji dokonanych w dzierżawionym gospodarstwie, uchroni go wreszcie przed arbitralnymi decyzjami wydzierżawiającego.

6. Jednym chyba z najistotniejszych rozwiązań chroniących i stabilizujących pozycję prawną rolnika-dzierżawcy jest przyznanie mu takiej samej ochrony prawnej, jak właścicielowi. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania dzierżawca gospodarstwa rolnego, którego prawa narusza osoba trzecia, nie będzie zmuszony w ochronie swych praw ograniczać się do powództwa posesoryjnego. Będzie on mógł również korzystać we własnym imieniu (a nie za pośrednictwem wydzierżawiającego) z ochrony petytoryjnej, a w szczególności występować z powództwem windykacyjnym, jak też – co ważne w stosunkach rolnych – korzystać z ochrony, jaką dają właścicielowi przepisy Kodeksu cywilnego o tzw. prawie sąsiedzkim. Ochrona właścicielska przysługuje już od dawna w naszym Kodeksie cywilnym najemcom lokali i czas najwyższy, by rozciągnąć ją także na dzierżawców rolnych, którym jest ona również potrzebna.

7. Jednym z najbardziej konfliktowych aspektów stosunku dzierżawy jest kwestia wzajemnych rozliczeń stron z tytułu nakładów i inwestycji poczynionych przez dzierżawcę w trakcie trwania dzierżawy na przedmiocie dzierżawy. Korzystając z ogromnego dorobku doktryny i judykatury, zwłaszcza francuskiej i włoskiej, w którym kwestie te są już od kilkudziesięciu lat drobiazgowo i racjonalnie uregulowane, należy opowiedzieć się za szczegółowym uregulowaniem tych kwestii także w ustawodawstwie polskim. Aktualnie, wobec braku takiej regulacji w przepisach o dzierżawie, znajdują tu odpowiednie zastosowanie przepisy o najmie, których rozstrzygnięcia w wielu wypadkach trudno pogodzić ze specyfiką dzierżaw rolnych.

8. Szczególna ochrona winna tu być przyznana prawu dzierżawcy długoterminowego domagania się zwrotu poczynionych, a niezamortyzowanych nakładów na przedmiot dzierżawy, byleby tylko mieściły się one w granicach dozwolonych przez szczególną regulację rolnych dzierżaw długoterminowych, a równocześnie prowadziły do wzbogacenia wydzierżawiającego. Jak wspomniano wyżej – szczególne, nowe przepisy winny dawać dzierżawcom rolnym większą swobodę dokonywania inwestycji na dzierżawionym gospodarstwie bez konieczności uzyskiwania na nie zgody wydzierżawiającego. Natomiast w wypadku dzierżaw krótkoterminowych można dopuścić w większym stopniu uzależnienie prawa do zwrotu niezamortyzowanych inwestycji i nakładów na przedmiot dzierżawy od uzyskania na nie zgody wydzierżawiającego.

9. Nowego, bardziej szczegółowego uregulowania wymaga wreszcie problematyka następstwa na wypadek śmierci dzierżawcy w trakcie trwania stosunku dzierżawy. Określić w szczególności trzeba, którzy spośród spadkobierców dzierżawcy obejmą w używanie dzierżawione grunty, jak też zakreślić spadkobiercom termin ustalenia – w wyniku postępowania spadkowego – osób wstępujących w stosunek dzierżawy w miejsce zmarłego dzierżawcy. Określić także należy, czy i w jakich wypadkach spadkobiercy wydzierżawiającego mogą po jego śmierci wypowiedzieć umowę dzierżawy. Przepisy o najmie, które aktualnie znajdują tu zastosowanie, nie uwzględniają specyfiki stosunku dzierżawy rolnej i powodują w praktyce powstanie wielu wątpliwości prawnych, jak też sytuacji krzywdzących dla dzierżawców.

10. Wspomnieć na koniec należy o konieczności wzmocnienia gwarancji skuteczności ustawowego prawa pierwokupu nabywanego przez dzierżawcę nieruchomości rolnej na podstawie okresu uprawy gruntu. Idąc za przykładem ustawodawstw Zachodnioeuropejskich, należałoby przyznać dzierżawcy – na wypadek sprzedaży nieruchomości z pominięciem go i naruszeniem jego prawa pierwokupu – prawo wstąpienia w miejsce osoby trzeciej w unieważnionej umowie i nabycia własności nieruchomości na warunkach uzgodnionych z tą osobą trzecią. Aktualna regulacja w tym przedmiocie daje dzierżawcy prawo unieważnienia pomijającej go umowy sprzedaży, nie dając mu jednak możliwości nabycia własności dzierżawionej nieruchomości, co wypacza samą ideę i *ratio legis* przyznania dzierżawcy ustawowego prawa pierwokupu dzierżawionej nieruchomości.

Podsumowując, należy stwierdzić, że stworzenie racjonalnego, współczesnego reżimu prawnego dzierżaw rolniczych jest jednym z najpilniej-

szych zadań stojących przed polskim ustawodawstwem cywilnym i rolnym. Pozwoli to na przyspieszenie rozwoju i modernizacji polskiego rolnictwa, zmniejszenie różnic strukturalnych i gospodarczych, jakie dzielą nas od przodujących krajów Unii Europejskiej.

**THE NECESSITY TO PROVIDE LEGAL REGULATIONS  
FOR FARMLAND LEASE IN POLAND  
(BASED ON EXPERIENCES OF OTHER EU COUNTRIES)**

S u m m a r y

Remarks presented in this paper aim at the justification for the need to provide legal regulations for farmland lease and offer *de lege ferenda* deliberations concerning its manner in the Polish legal system. These comparisons are based on the rich and complicated legal regulations for farmland lease in countries of Western Europe.

In the conclusions the Author presents an extensive catalogue of proposals referring to the regulation of farmland lease in the Polish legal system. In particular the author supports the need to unify regulations on farmland lease and the extension of its scope (to include also lease of farms). The primary novelty in the future legal regulations on farmland lease should introduce two different legal regimes for lease, i.e. short- and long-term lease. The latter requires special treatment, particularly when it comes to granting a lessee more freedom in making decisions on production to be run on the leased land, investments connected with the adopted type of production with no need for the consent of the lessor.

**LA NECESSITÀ DI DISCIPLINARE GIURIDICAMENTE L'AFFITTO  
AGRICOLA IN POLONIA  
(SULLA BASE DI ESPERIENZE DEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA)**

S o m m a r i o

Le considerazioni contenute nell'articolo tendono a dimostrare la necessità di disciplinare l'affitto dei fondi rustici, nonché di formulare cenni *de lege ferenda* riguardo alla struttura giuridica che allo stesso dovrebbe essere destinata nel sistema legislativo polacco. Il raffronto tra la legislazione polacca e quella dei paesi dell'ovest d'Europa, dove esiste una disciplina ricca e complessa della materia, è il punto di riferimento delle considerazioni presenti nell'articolo.

L'Autore formula un esteso catalogo di postulati su come dovrebbe essere disciplinato l'affitto di fondi rustici nel diritto polacco. In particolare egli si dichiara a favore della necessità di unificare le disposizioni sull'affitto dei fondi rustici nonché di ampliare il suo

ambito di applicazione (prevedendo anche la possibilità dell'affitto di aziende agricole). Un *novum* essenziale per le future soluzioni legislative dovrebbe essere l'introduzione di due diversi regimi giuridici, l'uno destinato all'affitto a breve termine e l'altro per l'affitto a lungo termine. Ciò dovrebbe avvenire, riservando a quest'ultimo un trattamento speciale, in particolare per quanto attiene la libertà dell'affittuario di prendere decisioni produttive sul fondo e di investire in conformità all'indirizzo che intende dare alla produzione, senza necessità di ottenere il permesso del proprietario.