

JOANNA MUCHA, ANETA SUCHOŃ

Realizacja uprawnień dzierżawcy gruntów rolnych w razie zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy (wybrane zagadnienia)

1. Dzierżawcy gruntów rolnych przysługują różne uprawnienia w zakresie zmiany warunków płatności czynszu w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy. Są one przewidziane zarówno w Kodeksie cywilnym, jak i aktach pozakodeksowych. Tradycyjną instytucją jest obniżenie czynszu uregulowane w art. 700 k.c. Z kolei dzierżawca gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa od kilku lat ma możliwość wystąpienia z wnioskiem o odroczenie, rozłożenie na raty lub umorzenie należności do Agencji Nieruchomości Rolnych¹ w przypadku, gdy przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Stanowi o tym art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa².

W doktrynie poruszana była przede wszystkim kwestia interpretacji przesłanek obniżenia czynszu zawartych w art. 700 k.c.³ Natomiast nie

¹ Zwana dalej ANR albo Agencją.

² Tekst jedn.: Dz. U. 2007, Nr 231, poz. 1700 z późn. zm., zwana dalej ustawą z 19 października 1991 r. Na podstawie art. 23a tej ustawy, wydane zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. Nr 210, poz. 1619), zwane dalej rozporządzeniem z 19 listopada 2009 r.

³ Na temat obniżenia czynszu z art. 700 k.c. wypowiedali się w nauce zwłaszcza: A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, Warszawa 2004, s. 173-175; idem, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich*, Kraków 1986; s. 75-76; W. Pańko, *Dzierża-*

proawdzono dotychczas szerszych badań dotyczĄcych realizacji uprawnień dzierżawcy w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy, choć niewątpliwie jest to istotne zagadnienie z praktycznego punktu widzenia. Wystarczy powiedzieć – dla przykŁadu – że wydzierżawiający w wielu przypadkach nie wyrażają zgody na modyfikację zasad uiszczenia świadczenia czynszowego. Na tym tle zasadne jest rozważenie, w jaki sposób dzierżawcy mogą doprowadzić do zmian w zakresie płatności czynszu. Omawiając tę problematykę, należy również uwzględnić przepisy dotyczące pomocy publicznej, a szczególnie rozporządzenie Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej⁴. Regulacje te ze względu na obligatoryjne kwoty pomocy znacznie bowiem ograniczają możliwości zmiany wysokości świadczenia czynszowego.

Celem niniejszego artykułu jest próba rozstrzygnięcia problemów związanych z realizacją uprawnień dzierżawców gruntów rolnych w przypadku zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy. Ze względu na zróżnicowany katalog przyczyn mających wpływ na pogorszenie się sytuacji finansowej producentów rolnych rozważania będą się koncentrowały przede wszystkim na zmniejszeniu przychodów dzierżawcy spowodowanych niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi. W pierwszej kolejności przedstawiona zostanie problematyka obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c., a następnie zagadnienie uprawnień dzierżawcy wynikających z rozporządzenia w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR. W dalszej kolejności analizie poddane zostaną akty prawne dotyczące pomocy publicznej.

2. W świetle art. 700 k.c., obniżenie czynszu jest dopuszczalne, gdy – po pierwsze – nastąpiło znaczne zmniejszenie zwykłego przychodu z przedmiotu dzierżawy za dany okres gospodarczy oraz – po drugie – było ono wynikiem okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby. Kodeks cywilny nie wylicza okoliczności uzasadniających żądanie obniżenia czynszu, nie definiuje pojęcia „zwykły

wa gruntów rolnych, Warszawa 1975, s. 135 i n.; Z. Radwański, w: S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 3, cz. 2, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1972, s. 366-368; A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 214-222.

⁴ Dz. Urz. UE, L 337 z 21 grudnia 2007, s. 35, zwane dalej rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r.

przychód”, ani nie określa stopnia jego zmniejszenia, które można byłoby uznać za „znaczne”. W doktrynie nie ma jednolitego stanowiska w sprawie wyjaśnienia przesłanek uprawniających dzierżawcę do żądania modyfikacji świadczenia czynszowego na podstawie tego przepisu. Rzadko w tej kwestii wypowiadał się także Sąd Najwyższy⁵.

Co do „zwykłego przychodu” przyjąć należy, że jest to przeciętny (w skali co najmniej kilkuletniej) przychód, jaki przyniósłby przedmiot dzierżawy, gdyby był racjonalnie wykorzystywany na cele przewidziane w umowie⁶. Znaczne zmniejszenie zwykłego przychodu zachodzi natomiast wówczas, gdy jest on mniejszy od tego, który dzierżawca mógłby osiągnąć przy uwzględnieniu zmienności produkcji wynikającej z jej charakteru, a mieszczącej się w granicach ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej i poziomem jej rentowności⁷.

Najwięcej kłopotu sprawia określenie, jaki spadek przychodu należy do „zwykłych”, a jaki jest już „znaczny”. Art. 700 k.c. nie określa cyfrowo minimalnej granicy obniżki pożytków z przedmiotu dzierżawy, bez której przekroczenia niemożliwa jest obniżka czynszu⁸. W okresie obowiązywania Kodeksu zobowiązań z 1934 r. w doktrynie pojawiały się opinie uznające za zmniejszenie spadek o ponad 10% normalnie uzyskiwanych przychodów. Zdaniem ANR, przy stosowaniu art. 700 k.c. konieczne są uproszczenia⁹ i dlatego od wielu lat przyjmuje się, że znaczne obniżenie przychodów ma miejsce wówczas, gdy powierzchnia upraw, na której wystąpiły straty, stanowi co najmniej 5% użytków rolnych, a straty wyrażają się w spadku plonów większym niż 15% w porównaniu ze średnimi plonami z lat poprzednich¹⁰.

Warto się zastanowić, co należy rozumieć pod pojęciem „okoliczności, które dotyczą osoby dzierżawcy”. Wydaje się, że są to przypadki, za które dzierżawca nie ponosi winy, ale które wiążą się z jego osobą, a nie

⁵ SN w wyrokach z 13 lutego 2004 r. (IV CK 22/03, LEX, nr 182068) oraz z 6 października 2004 r. (I CK 156/04 LEX, nr 197627) nawiązywał do art. 700 k.c.

⁶ Tak A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, s. 174.

⁷ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 49 i n.

⁸ Tak J. Korzonek, J. Rosenblüth, *Kodeks Zobowiązań – komentarz*, t. 1, Kraków 1934, s. 923.

⁹ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości...*, s. 49 i n.

¹⁰ W tym miejscu warto dodać, że instytucja obniżenia czynszu jest szczególnie istotna w przypadku dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP. Dzierżawcy bardzo często z niej korzystają, a wyrażenie zgody ANR na obniżenie czynszu niejednokrotnie chroni dzierżawcę przed wypowiedzeniem umowy dzierżawy.

z przedmiotem dzierżawy (konieczny wyjazd, choroba, śmierć członka rodziny itp.¹¹). Do okoliczności uzasadniających roszczenie o obniżenie czynszu zaliczyć można zdarzenia, które wynikają przede wszystkim z negatywnego działania sił przyrody, na które dzierżawca nie mógł mieć wpływu (np. huragan, gradobicie, pożar), albo którym nie mógł w żaden sposób zapobiec (np. zalanie wskutek powodzi mimo prawidłowego zabezpieczenia przeciwpowodziowego)¹².

Kolejny problem polega na tym, że art. 700 k.c. nie określa procedury realizacji uprawnień w przypadku znacznego zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy oraz nie wskazuje podmiotu, który dokonuje obniżenia czynszu. Oczywiście jest, że dzierżawcom zależy na tym, by jak najszybciej otrzymać zgodę na obniżenie wysokości świadczenia czynszowego i nie uchybić terminowi płatności. Zwrócić należy uwagę, że omawiany przepis nie określa bezpośrednio, iż to sąd jest właściwy do obniżenia czynszu, jak wynikało to z art. 411 k.z. Otóż według tego przepisu, jeżeli wskutek niezwykłych wypadków, a zwłaszcza klęsk żywiołowych, zwyczajny przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu, sąd mógł – przy dzierżawie zawartej na krótki czas – obniżyć odpowiednio czynsz przypadający za odnośny okres gospodarczy. Takiego zastrzeżenia nie zawiera obecnie obowiązujący art. 700 k.c. Należy zatem uznać, że z chwilą ziszczenia się przesłanek wymienionych w powyższym artykule, dzierżawca nabywa uprawnienie do żądania od wydzierżawiającego obniżenia czynszu dzierżawnego przypadającego za dany okres gospodarczy. W sytuacji gdy wydzierżawiający złoży oświadczenie zgodne z wnioskiem dzierżawcy, należy przyjąć, że dochodzi do zwolnienia dzierżawcy z zapłaty czynszu w części objętej żądaniem.

W przypadku wystąpienia przez dzierżawcę z wnioskiem o obniżenie czynszu, powstaje wątpliwość, na jakiej podstawie wydzierżawiający powinien dokonać oceny obniżenia przychodu z przedmiotu dzierżawy. Oczywiście może on zawsze skorzystać z opinii biegłego lub eksperta, ale łączy się to z kosztami. Może także sam dokonać takiej analizy oraz osza-

¹¹ Tak W. Pańko, op. cit., s. 135 i n.

¹² Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości...*, s. 49 i n. W wyroku z 13 lutego 2004 r. (IV CK 22/03, LEX, nr 182068) SN orzekł, że stosowanie art. 700 k.c. wiąże się ze zmianami stosunków, które mieszczą się w granicach zwykłego ryzyka gospodarczego. Odmiennie natomiast kształtują się przesłanki żądania obniżenia czynszu na podstawie art. 357¹ k.c., który dotyczy nadzwyczajnej zmiany stosunków, a więc takich, które wykraczają poza granice zwykłego ryzyka i były nieprzewidywalne w momencie zawierania umowy.

cować na tej podstawie, czy spadek jest znaczny. Przepisy nie określają jednak, jakie dokumenty powinien dostarczyć dzierżawca i w jakim terminie wydzierżawiający powinien ustosunkować się do wniosku dzierżawcy.

Ze względu na dużą liczbę wniosków w sprawie obniżenia czynszu, ANR podejmuje działania mające na celu ujednoczenie zasad odnoszących się do jego obniżania. Przede wszystkim każdy wniosek powinien zawierać informacje dotyczące m.in.: struktury zasiewów, okoliczności, które miały wpływ na znaczne zmniejszenie plonów, rodzaju i powierzchni uprawy, wielkości uzyskanego plonu z danej uprawy w roku bieżącym i ewentualnie jej średniego plonu z 3 ostatnich lat, wielkości czynszu dzierżawnego od budynków i budowli, od użytków rolnych (ogółem i w przeliczeniu na 1 ha), wielkości ewentualnie uzyskanych środków z tytułu odszkodowań i ubezpieczeń¹³.

Należy przyjąć, że realizacja uprawnień dzierżawcy do żądania obniżenia czynszu dzierżawnego na mocy art. 700 k.c. następuje w drodze umowy. Forma zgodnych oświadczeń w przedmiocie obniżenia czynszu dzierżawnego jest pochodną okoliczności, że nawiązanie stosunku dzierżawy następuje poprzez umowę, natomiast obniżenie czynszu za dany okres gospodarczy stanowi zmianę postanowień pierwotnej treści łączącego strony stosunku prawnego. Uwzględnienie zatem przez wydzierżawiającego żądań zawartych we wniosku dzierżawcy powoduje zmianę postanowień umowy dzierżawy w zakresie wysokości czynszu za dany okres gospodarczy.

Przyznanie dzierżawcy roszczenia w zakresie obniżenia czynszu oznacza, że w razie odmowy ze strony wydzierżawiającego złożenia stosownego oświadczenia woli, posiadacz zależny może dochodzić przysługujących mu uprawnień na drodze sądowej. Wówczas wyrok uwzględniający powództwo będzie miał takie znaczenie, że zastąpi niezłożone przez wydzierżawiającego oświadczenie woli. W tym miejscu zaznaczyć należy, że uprawnienie do wystąpienia z powództwem do sądu przysługuje każdemu dzierżawcy gruntów prywatnych, gruntów z Zasobu WRSP, jak i należących do jednostek samorządu terytorialnego.

Nie można wykluczyć, że dzierżawca pominięciem wystąpienia z wnioskiem do wydzierżawiającego, decydując się bezpośrednio na wytoczenie powództwa. W takiej sytuacji trzeba zgodzić się z ogólną tezą, iż jego oświadczenie woli co do zmiany umowy zostaje zawarte w pozwie, a skoro oświadczenie woli powoda w przedmiocie zawarcia kontraktu już istnieje

¹³ Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, *Dzierżawa nieruchomości...*, s. 49 i n.

w rezultacie złożenia go w pozwie, to jest oczywiste, że wyrok zastępuje tylko (dla wywołania skutków, jakie wynikają z dwustronnej umowy) brakujące oświadczenie woli pozwanego¹⁴. Na marginesie warto podkreślić, że w takiej sytuacji dzierżawca naraża się na ujemne konsekwencje wobec wykazania przez pozwanego, że nie dał powodu do wytoczenia sprawy, to znaczy był gotów złożyć oświadczenie zmieniające umowę w przedmiocie obniżenia czynszu i uznać powództwo przy pierwszej czynności. Przyjąć zatem należy, że dla dzierżawcy lepszym rozwiązaniem jest zwrócenie się w pierwszej kolejności do wydzierżawiającego w zakresie obniżenia czynszu, a dopiero w przypadku braku zgody na zmianę umowy uzasadnione będzie wystąpienie na drogę postępowania sądowego.

Zastanović się także trzeba nad charakterem prawnym powództwa przysługującego dzierżawcy w przypadku żądania obniżenia czynszu. Jak wskazano wcześniej, uprawnienia przysługujące dzierżawcy w omawianych okolicznościach faktycznych, ze względu na ich przedmiot, zmierzają do zmian w zakresie pierwotnej treści łączącego strony stosunku prawnego. Zatem w znaczeniu materialnoprawnym dzierżawcy służyć będzie roszczenie o zawarcie umowy, a w znaczeniu procesowym – treścią jego roszczenia jest „stwierdzenie” obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli w rozumieniu art. 64 k.c. Zasadne będzie przyjęcie stanowiska, iż powództwo to będzie w istocie powództwem o zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli określonej treści¹⁵.

Zgodnie z poglądami orzecznictwa, powództwo o złożenie oświadczenia woli jest powództwem o świadczenie¹⁶. Mając powyższe na względzie, nie można jednak pomijać kształtującej natury wyroku sądu w tego rodzaju sprawach, co przemawiałoby za nadaniem rozważanemu powództwu charakteru powództwa o ukształtowanie stosunku prawnego, z zastrzeżeniem jednakże, że ukształtowanie to przybierałoby postać zmiany w zakre-

¹⁴ Zob. K. Korzan, *Udział notariuszy w przekazywaniu zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe*, „Rejent” 1997, nr 7-8, s. 74.

¹⁵ Warto odnotować, że do analogicznych wniosków doszedł SN w wyroku, który – co prawda – nie odnosił się bezpośrednio do omawianej w niniejszym opracowaniu sytuacji, ale rozstrzygał sprawę złożenia oświadczenia woli przez wydzierżawiającego. Zgodnie z tezą tego wyroku, sąd uznając, że odmowa wyrażenia przez wynajmującego zgody na zawarcie umowy podnajmu lub użyczenia lokalu nie znajduje uzasadnionej przyczyny, zobowiązuje wynajmującego do wyrażenia takiej zgody, z zastrzeżeniem, że prawomocne orzeczenie sądu zastąpi tę zgodę (art. 64 k.c.); por. wyrok SN z 26 stycznia 1999 r. (CKN 127/98), OSNC 1999, nr 6, s. 122.

¹⁶ Tak SN w wyroku z 14 listopada 1997 r. (II CKN 385/97), a także w postanowieniach z 7 listopada 1997 r., w sprawie o sygn. 252/97, „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 4, s. 33, oraz z 22 grudnia 1997 r. (III CZ 104/97), „Prokuratura i Prawo” 1998, nr 7-8, s. 41.

sie istniejącego stanu prawnego. Jak wszakże podkreśla się w doktrynie, wspomiane powództwo może przybierać dwojaki charakter.

Według W. Broniewicza, z jednej strony zmierza ono do urzeczywistnienia normy prawnej zezwalającej (prawa podmiotowego kształtującego), która nie może być urzeczywistniona (wyrażona) w innej drodze niż wyrok sądowy¹⁷; z drugiej strony – do urzeczywistnienia normy nakazującej złożenie oświadczenia woli potrzebnego do przekształcenia istniejącego stanu prawnego (prawa podmiotowego do otrzymania świadczenia polegającego na złożeniu takiego oświadczenia albo – jeszcze inaczej – roszczenia o złożenie takiego oświadczenia), która może być urzeczywistniona tak w normalnym obrocie prawnym, jak i w drodze wyroku sądowego. W tego rodzaju przypadkach powództwo o ukształtowanie będzie jednocześnie powództwem o zasądzenie świadczenia polegającego na złożeniu określonego oświadczenia woli, tj. powództwem o ustalenie istnienia normy nakazującej złożyć określone oświadczenie woli. Ewentualny wyrok uwzględniający powództwo zastępuje oświadczenie woli, o jakim mowa (art. 64 k.c. i art. 1047 § 1 k.p.c.)¹⁸.

Trzeba jednak dodać, że przepis art. 64 k.c. nie jest samoistną podstawą kreowania obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli. Stanowi on jedynie podstawę do stwierdzenia przez sąd, że dłużnik ma obowiązek złożenia oświadczenia woli. Innymi słowy – przepis art. 64 k.c. określa jedynie skutki prawne wynikające ze stwierdzenia istnienia takiego obowiązku, którego źródłem muszą być jednak określone stosunki prawne, a których zbadanie i ocena jest obowiązkiem sądu uwzględniającego powództwo na podstawie tego przepisu. Zobowiązanie do złożenia stosownego oświadczenia woli może wynikać ze źródeł o różnym charakterze, a więc zarówno z ustawy, jak i z ważnej czynności prawnej¹⁹.

W przypadkach, w których sąd – co prawda – kształtuje stosunek prawny stron, lecz czyni to w ten sposób, że zmniejsza lub zwiększa świadczenie drugiej strony albo uzupełnia wolę stron²⁰, wyrok konstytucyjny może mieć równocześnie charakter wyroku zasądzającego. Skutek taki występuje wówczas, gdy sąd – wydając wyrok na podstawie wyraźnych przepisów prawa materialnego – nakłada na jedną ze stron lub

¹⁷ Tak będzie np. w przypadku powództwa o rozwiązanie małżeństwa przez rozwód czy powództwa o uchylene uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni.

¹⁸ Tak W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 170.

¹⁹ Wyrok SN z 29 stycznia 1999 r. (I CKU 86/98), „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 5, s. 30.

²⁰ Zob. P. Osowy, *Powództwo o świadczenie*, Przemyśl 2005, s. 253.

uczestnika postępowania obowiązek spełnienia określonego świadczenia²¹.

Orzeczenie uwzględniające takie powództwo jest wyrokiem zasądającym świadczenie, a z chwilą swego uprawomocnienia się staje się również wyrokiem kształtującym stosunek prawny²². W konsekwencji powództwo wytoczone na podstawie przepisu art. 64 k.c. będzie powództwem o podwójnym charakterze: o ukształtowanie i o zasądzenie świadczenia, czy też – jak niekiedy podnosi się w literaturze – powództwem o świadczenie kształtujące²³. Bez wątpienia dzierżawca występujący do sądu z żądaniem obniżenia czynszu domaga się określonego świadczenia, otwierając jednocześnie sądowi możliwość kształtowania łączącego go z wydzierżawiającym stosunku prawnego dzierżawy przez zmianę jej dotychczasowych postanowień w przedmiocie uiszczenia czynszu²⁴.

W postępowaniu dzierżawca gruntów zarówno prywatnych, jak i wchodzących w skład Zasobu WRSP czy należących do jednostek samorządu terytorialnego będzie musiał wykazać, że zaszły przesłanki uprawniające go do żądania odpowiednich świadczeń ze strony pozwanego wydzierżawiającego (tzn. zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu), oraz że zaszły okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby, a także że owo znaczne zmniejszenie przychodu stanowi skutek tych okoliczności. Ponadto dzierżawca będzie musiał wykazać zasadność żądanej wysokości owego obniżenia. Sformułowania użyte w przepisach wskazują, że postę-

²¹ Zob. M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 37-38, A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1974, nr 67, s. 150; W. Siedlecki, *Orzeczenia konstytucyjne w postępowaniu cywilnym*, w: *Księga Pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa 1967, s. 305.

²² Tak W. Broniewicz, *Glosa do postanowienia SN z dnia 18 lipca 1997 r.* (II CZ 73/97), OSP 1999, nr 2, poz. 28.

²³ Zob. P. Osowy, op. cit., s. 252. Autor ten w odniesieniu do tego rodzaju powództw posługuje się również określeniem „powództwa hybrydowe”.

²⁴ Jako tło dla powyższych rozważań należy zasygnalizować trafny pogląd, że w sytuacji, gdy powód może dochodzić stwierdzenia przez sąd obowiązku zawarcia umowy w trybie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c., brak interesu prawnego do dochodzenia ustalenia istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego (tak A. Łupszak-Zajac, *Wpływ wadliwego przeprowadzenia przetargu organizowanego dla rozporządzenia nieruchomością na skuteczność zawartej umowy*, „Rejent” 1999, nr 2, s. 218), co w analizowanej sytuacji mogłoby sprowadzić się do żądania ustalenia istnienia po stronie powoda prawa wskazanego w art. 700 k.c. Kwestia ta należy do zagadnień wzajemnych relacji między powództwem o zasądzenie świadczenia a powództwem o ustalenie i jej szczegółowe omawianie – ze względu na obszerność tematyki – zostanie tu pominięte.

powanie dowodowe w tego rodzaju sprawach w znacznej mierze opierać się będzie na opiniach biegłych, przede wszystkim w zakresie ustaleń okoliczności stanowiących według powoda przyczynę pogorszenia się jego sytuacji, sam stopień owego pogorszenia czy zakres zmniejszenia świadczeń czynszowych.

Oczywiste jest przy tym, że ewentualne ekspertyzy sporządzone na zlecenie każdej ze stron umowy poza postępowaniem sądowym, zwłaszcza zaś przed jego wszczęciem, mogą posłużyć sądowi jedynie jako dowody z dokumentu prywatnego. Charakteru opinii biegłego jako środka dowodowego nie będzie miał także protokół Komisji ds. obniżenia czynszu i dokumenty stanowiące podstawę podjęcia decyzji przez ANR w zakresie odmowy obniżenia czynszu dzierżawy, albo proponujące obniżenie w kwocie – zdaniem powoda – za niskiej. Jak zostało już zasygnalizowane na początku rozważań, w celu stosowania jednolitych kryteriów ANR ustaliła zasady obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c. Należy wyraźnie podkreślić, że nie wiążą one sądu, są jedynie wewnętrznymi wytycznymi Prezesa ANR, a nie przepisami powszechnie obowiązującymi²⁵.

Jeżeli chodzi o inne środki dowodowe wykorzystywane w postępowaniu sądowym o obniżenie czynszu, w niektórych sytuacjach szczególnie istotne mogą być oględziny gruntów rolnych na których wystąpiły szkody czy przesłuchania świadków, zwłaszcza pracowników dzierżawcy, sąsiadów, osób zamieszkujących w danej miejscowości, przedstawicieli kontraktującego (w przypadku gdy pożytki z gruntów objęte były przedmiotem umowy kontraktacji).

Wskazane wydaje się zasygnalizowanie, że określenie „okoliczności, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności i które nie dotyczą jego osoby”, może obejmować takie stany faktyczne, jak klęska żywiołowa, katastrofa komunikacyjna czy zachodzący na globalną skalę krach gospodarczy, które można zakwalifikować jako fakty powszechnie znane, co zwolniłoby powoda od ciężaru udowodnienia w tym zakresie. Należy podkreślić, że omawiane postępowania nie są procesami odszkodowawczymi, a zatem w ich toku nie znajdują zastosowania reguły odpowiedzialności odszkodowawczej zawarte w przepisach normujących naprawienie szkody.

²⁵ Zgodnie z § 16 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych (Dz. U. 2003, Nr 140, poz. 1348 z późn. zm.) do zadań Biura Prezesa należy m.in. opracowywanie projektów wytycznych i procedur dotyczących gospodarowania mieniem Zasobu w formach przewidzianych w ustawie z 19 października 1991 r., a więc także dzierżawy.

Warto rozważyć, jakie znaczenie nadać wyrokowi stwierdzającemu po stronie wydierżawiającego obowiązek złożenia oświadczenia woli w przedmiocie obniżenia czynszu. Jak zostało ustalone, dokonanie owych czynności winno skutkować zmianą dotychczasowej treści umowy dzierżawy. Zagadnienie to było przedmiotem ustaleń Sądu Najwyższego, który słusznie wskazał, że art. 64 k.c., normując skutki orzeczeń stwierdzających obowiązek złożenia oświadczenia woli, nie określa charakteru prawnego oświadczenia woli, jakie może być przedmiotem stwierdzenia. Jest to konsekwencją przyjęcia, że oświadczenie woli jest podstawowym i niezbędnym elementem wszelkich czynności prawnych, w tym umów, w przypadku których oświadczenie woli jednej ze stron jest tylko jednym z elementów tej czynności²⁶. Ponadto orzecznictwo wskazuje, że czynność prawna dochodzi do skutku dopiero po złożeniu oświadczeń woli przez obie strony.

Jeśli orzeczenie stwierdza obowiązek strony złożenia oświadczenia woli o określonej treści, to jego skutkiem będzie powstanie fikcji prawnej, że z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia oświadczenie woli tej treści zostało przez tę stronę złożone. Wykładnia przepisu art. 64 k.c., zmierzająca do przypisania takiemu orzeczeniu skutku obejmującego złożenie oświadczenia woli przez drugą stronę, byłaby niezgodna z brzmieniem przepisu. Prowadziłaby przy tym do stosowania fikcji prawnej w zakresie nieprzewidzianym przez ustawę, co jest niedopuszczalne. Jeśli zatem orzeczenie stwierdza obowiązek jednej ze stron do złożenia oświadczenia woli stanowiącego składnik umowy, to do zawarcia umowy konieczne jest złożenie odpowiedniego oświadczenia woli przez drugą stronę, i to w formie wymaganej do zawarcia umowy. Może to nastąpić po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia, a jeśli charakter umowy na to zezwala – również przed wydaniem orzeczenia. W tym ostatnim przypadku z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia umowa dojdzie do skutku, ponieważ złożone już są oświadczenia woli obu stron²⁷.

W każdym razie, niezależnie od momentu, w którym oświadczenie woli dzierżawcy zostanie uznane za złożone, wyrok zastępujący oświadczenie woli pozwanego pełni funkcję dopełniającą, tzn. uzupełnia zawarte w pozwie oświadczenie woli powoda (wierzyciela) w przedmiocie zawarcia umowy. Oba te oświadczenia łącznie tworzą stan prawny, jaki powsta-

²⁶ Uchwała SN z 7 stycznia 1967 r. (III CZP 32/66), OSNC 1968, z. 12, poz. 199.

²⁷ Uchwała SN z 7 stycznia 1967 r. (III CZP 32/66), OSNC 1968, z. 12, poz. 199; także, choć w węższym zakresie, wyrok SN z 19 września 2002 r. (II CKN 930/00).

je w wyniku zawarcia umowy. Skutkiem konstytutywnym tego rodzaju orzeczeń jest ukształtowany stosunek umowny²⁸.

Natomiast skutki procesowe prawomocnych orzeczeń sądu zobowiązujących dłużnika do złożenia oświadczenia woli reguluje przepis art. 1047 k.p.c. Jak wyjaśnia Sąd Najwyższy w cytowanej już uchwale z 7 stycznia 1967 r., wspomniany przepis, mieszczący się w dziale o egzekucji roszczeń niepieniężnych, normuje skutek orzeczenia sądowego, równoznaczny ze złożeniem oświadczenia woli przez dłużnika, w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego, czyniąc w ten sposób zbędnym przymusowe wykonanie takich orzeczeń. Wobec braku normy zawartej w art. 1047 k.p.c., orzeczenia zobowiązujące do złożenia oświadczenia woli ulegałyby wykonaniu przymusowemu według przepisów o wykonaniu przez dłużnika czynności, której inna osoba za niego wykonać nie może, a której wykonanie zależy wyłącznie od jego woli (art. 1050 k.p.c.)²⁹.

3. Korzystanie przez dzierżawców tylko z instytucji obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c. w przypadku zmniejszenia przychodów okazuje się często niewystarczające w kontekście prowadzenia stabilnej działalności rolniczej. Dlatego też, na podstawie dodanego do ustawy z 19 października 1991 r. art. 23a³⁰, 1 sierpnia 2003 r. wydane zostało rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR oraz trybu postępowania w tych sprawach, zastąpione następnie rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r.³¹ Na marginesie warto dodać, że Kodeks cywilny w przepisach dotyczących dzierżawy nie przewiduje – co prawda – takich instytucji, jak odroczenie, rozłożenie na raty lub umorzenie czynszu dzierżawnego, jednakże biorąc pod uwagę zasadę swobody umów, strony umowy tzw. prywatnej dzierżawy gruntów rolnych mogą na mocy wspólnego porozumienia dokonać modyfikacji świadczenia czynszowego. Dopuszczalne jest także określenie w umowie

²⁸ Ibidem.

²⁹ Uchwała SN z 7 stycznia 1967 r. (III CZP 32/66), OSNC 1968, z. 12, poz. 199.

³⁰ Art. 23a został dodany na mocy ustawy z 20 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. 2003, Nr 6, poz. 64).

³¹ Zmiana organu właściwego do wydania rozporządzenia wprowadzona została ustawą z 26 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o działach administracji rządowej (Dz. U. 2007, Nr 35, poz. 218) z uwagi na powierzenie nadzoru nad Agencją Nieruchomości Rolnych ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi; zob. uzasadnienie do projektu rozporządzenia: www.minrol.gov.pl.

okoliczności, których wystąpienie będzie upoważniać dzierżawcę do zwrócenia się z wnioskiem do wydierżawiającego, np. o rozłożenie czynszu na raty czy umorzenie świadczenia czynszowego.

Wydanie wspomnianych aktów wykonawczych do art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. należy ocenić pozytywnie, choć jednocześnie trzeba zaznaczyć, że zarówno poprzednie, jak i obecnie obowiązujące rozporządzenie zawiera wiele pojęć niejasnych, których definicje nie zostały podane w ich treści, co powoduje trudności w realizacji uprawnień dzierżawców³². W celu ustalenia jednolitych zasad postępowania przy stosowaniu rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r., Prezes ANR ogłosił 15 września 2003 r. wytyczne, które precyzowały reguły określone w przepisach powszechnie obowiązujących. Jednakże dokument ten, z uwagi na uchylenie wspomnianego aktu wykonawczego, nie jest już wiążący. Natomiast, jak dotąd, nie zostały wydane wytyczne do nowego rozporządzenia z 19 listopada 2009 r.

Omawianie uprawnień dzierżawy w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy rozpocząć należy od § 2 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. W myśl tego przepisu, należność (a zatem także czynsz) może być umorzona w całości lub części również wtedy, gdy prowadzone przez Agencję postępowanie wyjaśniające wykaże, że na skutek okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie wysokości czynszu dokonane na podstawie art. 700 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, a zapłata należności związana byłaby z nadmiernymi trudnościami w odtworzeniu produkcji rolnej.

Podstawowa uwaga krytyczna, jaka nasuwa się po zapoznaniu się z treścią tego uregulowania, dotyczy odwołania się w nim do niejasnego i budzącego trudności interpretacyjne art. 700 k.c. Powstaje pytanie, kiedy można uznać, że „zwykły przychód uległ zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie na podstawie k.c.” Żaden przepis, zarówno analizowanego rozporządzenia, ustawy z 19 października 1991 r., jak i Kodeksu cywilnego nie porusza tego zagadnienia. Przypuszczać można, że wykładnia ANR zawarta zostanie w przyszłych wytycznych do rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że treść tej przesłanki nie uległa zmianie w porównaniu z poprzednim aktem wy-

³² Niektóre sformułowania rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. były także krytykowane w doktrynie; zob. A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, s. 176.

konawczym, należy sądzić, iż interpretacja będzie podobna do tej zawartej w wytycznych do rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. Mianowicie w dokumencie tym zostało określone, że należność ANR może być umorzona, jeżeli spadek zwykłego przychodu, liczony od poziomu uprawniającego do uzyskania obniżki czynszu na podstawie art. 700 k.c., był co najmniej dwukrotnie większy. Zastosowane umorzenie wynosiło 50% wysokości oszacowanej obniżki czynszu na podstawie art. 700 k.c., jeżeli dzierżawca: nie zalegał z płatnościami z tytułu jakichkolwiek umów zawartych z ANR, uiszczył w terminie nieumorzoną część czynszu i spełnił warunki wymagane do uzyskania kredytu na wznowienie produkcji na terenach objętych klęską żywiołową.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. poszerza katalog sytuacji pozwalających na modyfikację wysokości czynszu. Obecne należność może być także umorzona w całości lub części, gdy prowadzone przez Agencję postępowanie wyjaśniające wykazuje, że dłużnik poniósł szkody spowodowane klęską suszy, gradobiciem, nadmiernymi opadami atmosferycznymi, wymarznieniem, powodzią, osunięciem ziemi, huraganem, pożarem, plagą szkodników lub niedoborem tlenu w użytkowanych rybacko wodach. W praktyce mogą wystąpić trudności w realizacji tej przesłanki. Niewątpliwie została ona sformułowana bardzo ogólnie. Wynika z niej, że każda z wymienionych tam przyczyn, a więc i niesprzyjające warunki atmosferyczne powodujące szkodę, uprawniają dłużnika do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie świadczenia w całości lub części. Problem pojawia się z m.in. z brakiem definicji „klęski”³³. Wątpliwości budzi także pojęcie szkody. Nie został określony w rozporządzeniu z 19 listopada 2009 r. jej rozmiar i rodzaj, nie jest zatem jasne, czy odnosi się ona do uzyskiwanych pożytków naturalnych z przedmiotu dzierżawionego, budynków położonych w gospodarstwie rolnym, czy całego majątku dłużnika.

Omawiając uprawnienia dzierżawców z Zasobu WRSP wspomnieć warto o możliwości odroczenia terminu zapłaty należności lub rozłożenia jej na raty. Taka zmiana warunków płatności czynszu jest dopuszczalna nie tylko w przypadku gwałtownego załamania się rynku zbytu lub gwałtownego spadku cen produktów wytwarzanych w gospodarstwie lub przedsiębiorstwie dłużnika, bądź też w przypadku wystąpienia innych

³³ Inne akty prawne zawierają definicję klęski żywiołowej, np. ustawa o stanie klęski żywiołowej z 15 kwietnia 2002 r. (Dz. U. 2002, Nr 62, poz. 558 z późn. zm.). Rozporządzenie z 19 listopada 2009 r. nie używa jednak pojęcia „klęska żywiołowa” lecz „klęska”. Nie jest zatem zasadne odwołanie do definicji zawartej we wspomnianym akcie prawnym.

nadzwyczajnych zjawisk gospodarczych, ale także wystąpienia zdarzeń losowych (do których możemy zaliczyć niesprzyjające warunki atmosferyczne powodujące zmniejszenie przychodu z przedmiotu dzierżawy), jeżeli ich skutkiem jest pogorszenie się sytuacji płatniczej w stopniu uniemożliwiającym terminową zapłatę należności Agencji, a których dłużnik nie mógł przewidzieć w ramach racjonalnie prowadzonej działalności gospodarczej.

Po zapoznaniu się uprawnieniami, z których może skorzystać dzierżawca na podstawie rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. w przypadku zmniejszenia przychodu, przejść należy do zagadnień związanych z procedurą ich realizacji. Otóż wniosek zarówno o odroczenie, rozłożenie na raty, jak i o umorzenie należności składa się do właściwego oddziału terenowego Agencji albo Biura Prezesa Agencji³⁴. Nowością jest określenie w rozporządzeniu z 19 listopada 2009 r., iż wniosku wniesiony po upływie terminu płatności należności pozostawia się bez rozpoznania. Takie rozwiązanie występuje w art. 64 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten określa sytuacje, w których organ administracji pozostawia podanie bez rozpoznawania. Ponadto, podobnie jak w procedurze administracyjnej, nadanie wniosku w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego jest równoznaczne z wniesieniem go do właściwego oddziału Agencji albo Biura Prezesa Agencji. Pojawia się zatem pytanie, czy jest możliwe przywrócenie terminu, czyli skorzystanie z instytucji, której celem jest ochrona uczestnika postępowania przed negatywnymi dla niego skutkami uchybienia terminowi do podjęcia danej czynności prawnej. Zdarzają się bowiem sytuacje, że z powodu siły wyższej lub przyczyn niezależnych od dzierżawcy może on nie być w stanie złożyć wniosku w stosownym terminie.

Zauważyć należy, że – co prawda – umowa dzierżawy zawierana jest z ANR, państwową osobą prawną, ale ma ona charakter cywilnoprawny i nie mają tu zastosowania przepisy procedury administracyjnej. Oznacza to niemożliwość powołania się przez dzierżawcę na instytucję przywrócenia terminu z art. 58 k.p.a. Wprowadzenie możliwości pozostawienia wniosku bez rozpoznania na pewno nie jest korzystne dla dzierżawców. Świadczenie czynszowe, jako świadczenie okresowe, ulega przedawnieniu dopiero po trzech latach. Oznacza to w praktyce, że jeżeli dzierżawca nie złoży wniosku w odpowiednim terminie, mimo iż zaszły przesłanki

³⁴ Dotyczy to należności wynikających z umów zawartych z Agencją reprezentowaną przez Prezesa Agencji lub wiceprezesa Agencji.

określone w omawianym akcie wykonawczym, będzie musiał uiścić czynsz dzierżawny. Może on ewentualnie skorzystać z art. 700 k.c., jeżeli spełnione będą przesłanki uprawniające dzierżawcę do żądania obniżenia czynszu.

Kolejne problemy odnoszące się do realizacji uprawnień dzierżawcy wiążą się z dokumentami, które posiadacz zależny musi przedstawić ANR. Zgodnie z omawianym aktem wykonawczym, wniosek powinien zawierać szczegółowe informacje dotyczące przesłanek umorzenia, odroczenia bądź rozłożenia na raty całości lub części należności, opis aktualnej sytuacji finansowej i materialnej dłużnika oraz dokumenty uzasadniające treść wniosku. Ich dostarczenie może być kłopotliwe dla dzierżawców, gdyż rozporządzenie nie zawiera ich wykazu. Jednakże w przypadku stwierdzenia przez Agencję, że wniosek jest niekompletny, zobowiązuje ona wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie 14 dni. Ustalenie zatem takiego spisu dokumentów leży wyłącznie w gestii ANR. Rozporządzenie nie określa terminu rozpatrzenia kompletnego wniosku, co może powodować przedłużanie procedury i bezsprzecznie nie jest korzystne dla dzierżawców.

Umorzenie części lub całości należności może nastąpić przez zawarcie umowy w formie pisemnej na uzasadniony wniosek dłużnika. Minister, wydając rozporządzenie, nie wypowiedział się o formie odmowy rozłożenia na raty należności z tytułu czynszu, odroczenia terminu jego płatności czy umorzenia. Brak normatywnej wskazówki w tym zakresie jest jednak logiczną konsekwencją poglądu, że zarówno nawiązanie stosunku prawnego, jak i zmiany jego treści następują w drodze umowy. Należy zatem przyjąć, że w przypadku braku woli po stronie Agencji co do zrealizowania uprawnień przysługujących dzierżawcy, nie dochodzi po prostu do zawarcia umowy zmieniającej pierwotną treść umowy dzierżawy, co także zbliża tę szczególną z uwagi na przedmiot i podmiot wydzierżawiający sytuację dzierżawcy do tej, w której umowa zawierana jest pomiędzy podmiotami prywatnymi. W konsekwencji pojawia się pytanie, jakie środki prawne przysługują dzierżawcy w przypadku, gdy ANR odmówi rozłożenia na raty należności z tytułu czynszu, odroczenia terminu jego płatności czy umorzenia. Rozporządzenie nie reguluje tej problematyki. W praktyce często dzierżawcy, którzy są niezadowoleni z decyzji oddziałów terenowych, składają powtórnie wnioski do Prezesa ANR w Warszawie. Należy jednak rozważyć, czy dzierżawcy przysługuje roszczenie żądania zmiany świadczenia czynszowego przez sąd na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. i omawianych rozporządzeń wykonawczych.

Z jednej strony trzeba stwierdzić, że skoro dzierżawcy przysługuje uprawnienie do wystąpienia do sądu na podstawie art. 700 k.c. o obniżenie czynszu, to powinno tym bardziej przysługiwać roszczenie o umorzenie chociażby części świadczenia, gdy zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ zmniejszeniu w stopniu znacznie przewyższającym obniżenie wysokości czynszu dokonane na podstawie art. 700 k.c. Do takiej konkluzji można by dojść stosując wnioskowanie oparte na założeniu konsekwencji „ocen” prawodawcy (np. *argumentum a minori ad maius* oraz *argumentum a maiori ad minus*³⁵). Obniżenie czynszu lub umorzenie części świadczenia ma taki sam skutek – dzierżawca nie uiszcza całej wysokości czynszu. Zwrócić jednak należy uwagę na to, że możliwość zmiany wysokości należności ANR uregulowane w § 2 ust. 3 rozporządzenia odnosi się nie tylko do wyżej wskazanej przyczyny, ale jest także dopuszczalne np. gdy dłużnik poniósł szkody spowodowane suszą, gradobiciem, nadmiernymi opadami atmosferycznymi, wymarznieniem, powodzią, osunięciem ziemi, huraganem, pożarem, plagą szkodników lub niedoborem tlenu w użytkowanych rybacko wodach. W tym przypadku trudno już odwołać się do wnioskowań prawniczych³⁶.

Z drugiej strony podkreślić należy, że – w myśl art. 23a ustawy – ANR może odroczyć określony w umowie termin zapłaty należności, rozłożyć ją na raty albo umorzyć w części lub w całości. Ustawodawca użył słowa „może”. Nie byłoby wątpliwości, gdyby przepis brzmiał, że ANR odroczy określony w umowie termin zapłaty należności, rozłoży ją na raty albo umorzy w części lub w całości, jeżeli przemawiają za tym ważne względy gospodarcze, społeczne lub losowe. Zasadne wydaje się przyjęcie, że wyraz „może” daje ANR uprawnienie podjęcia swobodnej decyzji. Ponadto konstrukcja porównywanych regulacji prawnych jest nieco odmienna. Przepis art. 700 k.c. przewiduje tylko, że we wskazanych w nim okolicznościach dzierżawca może żądać obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy. Sens tego przepisu należy odczytywać w ten sposób, że przyznaje on dzierżawcy prawo do wystąpienia z roszczeniem o obniżenie czynszu dzierżawnego w okolicznościach w nim wskazanych.

³⁵ Wnioskowania według *argumentum a minori ad maius* oraz *argumentum a maiori ad minus* określa się łącznie mianem wnioskowań według *argumentum a fortiori* („skoro tak [...], to tym bardziej [...]”). zob. szerzej Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 1992, s. 232.

³⁶ Podkreślić należy, że w sytuacji, w której zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu, dzierżawca zawsze może wnieść sprawę do sądu na podstawie art. 700 k.c.

Przepis § 2 rozporządzenia stanowi, że ANR w podobnych okolicznościach może odroczyć termin zapłaty lub rozłożyć ją na raty, natomiast z treści ust. 3 tego przepisu wynika, iż należność może być umorzona w całości lub w części przez ANR, przy czym w obu przypadkach wymaga się uzasadnionego i udokumentowanego wniosku dzierżawcy. Ustawodawca wyposaża zatem ANR w możliwość udzielenia przywilejów dzierżawcy, ale nie nakłada na nią takiego obowiązku. Wśród przepisów omawianego rozporządzenia nie ma natomiast takiego, który posługiwałby się analogicznym do użytego w art. 700 k.c. wyrażeniem, iż „dzierżawca może żądać” od ANR zachowania polegającego na spowodowaniu opisanych w przepisach stanów rzeczy. Co więcej, użyte w rozporządzeniu zwroty „ANR może [...] na uzasadniony i udokumentowany wniosek” zbliżają raczej przyjętą przez ustawodawcę w tym akcie prawnym konstrukcję do występujących w prawie administracyjnym, a nie w cywilnym, któremu sformułowanie „na wniosek” w celu opisanego sytuacji prawnej dłużnika jest w zasadzie nieznanne.

Brzmienie przepisów rozporządzenia wskazuje, że norma, według której ANR „może” rozłożyć należność na raty, odroczyć termin zapłaty bądź ją umorzyć, ma charakter przepisu kompetencyjnego, uregulowanie zaś pozycji prawnej dzierżawcy przez wymaganie uzasadnionego i udokumentowanego wniosku dla realizacji tej kompetencji przez ANR wyklucza zakwalifikowanie jego wniosku jako roszczenia cywilnoprawnego. Nadawanie równoważnego znaczenia zwrotom „dzierżawca może żądać” i „ANR na uzasadniony i udokumentowany wniosek może umorzyć” nie znajduje uzasadnionych podstaw. Należałoby się zatem zastanowić, jak taka kwalifikacja wpływa na pozycję prawną dzierżawcy w zależności od tego, kto jest podmiotem wydzierżawiającym, w szczególności zaś – czy nie prowadzi do nierównego traktowania podmiotów w analogicznych sytuacjach. Wydaje się, że nie. Możliwość wystąpienia przez rolnika z wnioskiem o odroczenie terminu zapłaty czynszu, rozłożenie jej na raty lub umorzenie należy traktować jako jego dodatkowy przywilej w relacji z wydzierżawiającym, którym jest ANR. Nie można bowiem zapominać, że i w tym przypadku może on żądać obniżenia czynszu, gdyż żaden przepis szczególny nie wyłącza stosowania przepisu art. 700 k.c. w odniesieniu do umowy dzierżawy łączącej rolnika z ANR.

ANR, jako państwowa osoba prawna, musi unikać dowolności w traktowaniu dzierżawców i dążyć do ustalania równych, jednolitych zasad w tym zakresie. Dlatego pozytywnie należy ocenić wprowadzenie art. 23a do ustawy z 19 października 1991 r. i związanych w nim rozporządzeń.

Nie wydaje się jednak właściwe pozbawienie dzierżawcy jakiegokolwiek drogi odwoławczej, bowiem zastosowanie omawianego przepisu prowadzi się do swobodnego podejmowania decyzji przez ANR.

4. Omawiając problematykę zmian zasad płatności świadczenia czynszowego w odniesieniu do dzierżawy gruntów Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, wspomnieć należy o zagadnieniu pomocy publicznej w rolnictwie. Zgodnie z postanowieniami Traktatu akcesyjnego (aneks IV, rozdział 4 „Rolnictwo”), Polska mogła stosować systemy pomocy publicznej zgłoszonej jako „istniejąca” w rozumieniu art. 88 ust. 1 Traktatu WE³⁷ do końca trzeciego roku od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej. ANR za pośrednictwem Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi zgłosiła Komisji Europejskiej – jako formy „pomocy istniejącej” udzielanej w rolnictwie – m.in. ulgi i zwolnienia w płatnościach z tytułu dzierżawy lub sprzedaży mienia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa³⁸.

Od 1 maja 2007 r. możliwość dalszego udzielania pomocy publicznej na dotychczasowych warunkach w zakresie umów dzierżawy zależy od dokonania notyfikacji projektów pomocowych przez Komisję Europejską, co jednak – jak dotąd – nie nastąpiło. Dlatego też ANR stosuje ulgi i zwolnienia w płatnościach z tytułu dzierżawy z reguły w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego, określonej początkowo w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1860/2004 r. z 6 października 2004 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rolnego i sektora rybołówstwa, a obecnie w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r.

Uznaje się, że wsparcie *de minimis* jest formą pomocy publicznej, która ze względu na niską wartość ma nieznaczny wpływ na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami członkowskimi, dlatego nie wymaga uprzedniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej w drodze notyfikacji³⁹. Od 1 stycznia 2008 r. łączna kwota pomocy *de minimis* przyznana jednemu przedsiębiorstwu nie może przekraczać 7500 euro w okresie trzech lat obrotowych⁴⁰. Pułap ten stosuje się bez względu na

³⁷ Obecnie art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁸ Zob. www.anr.gov.pl.

³⁹ Zgodnie z zasadą prawa rzymskiego *de minimis non curat lex* („prawo nie troszczy się o drobiazgi”) pomoc o niewielkich rozmiarach nie powoduje naruszenia konkurencji na rynku; zob. A. Oleszko (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2009, s. 218.

⁴⁰ Poprzednio była to kwota 3000 euro.

formę pomocy i jej cel. ANR przyjmuje, że pomoc udzielona w przypadkach określonych w omówionym art. 700 k.c. oraz rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r. zalicza się do pomocy *de minimis*. Akty prawne jednak bezpośrednio o tym nie wspominają i tylko w uzasadnieniu do rozporządzenia z 19 listopada 2009 r. oraz w jednej z wersji projektu tego aktu wykonawczego podjęto tę problematykę.

W świetle wspomnianego uzasadniania, odroczenie terminu zapłaty należności lub rozłożenie jej na raty oraz umorzenie stanowi pomoc *de minimis*, uregulowaną w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. albo w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 875/2007 z 24 lipca 2007 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy w ramach zasady *de minimis* dla sektora rybołówstwa i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1860/2004⁴¹. W uzasadnieniu podkreślono, że umorzenie części albo całości świadczenia dzierżawcy w przypadku wystąpienia szkody może być również udzielane na podstawie art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001⁴².

Według wspomnianego art. 11 unijnego rozporządzenia, pomoc mającą na celu rekompensowanie rolnikom strat w roślinach, zwierzętach lub budynkach gospodarskich spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które mogą być porównane z klęskami żywiołowymi, jest zgodna ze wspólnym rynkiem w rozumieniu art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu i jest wyłączona z obowiązku notyfikacji, jeżeli spełnia warunki określone w tym rozporządzeniu w odniesieniu do roślin lub zwierząt oraz budynków gospodarskich. W takiej sytuacji nie jest kwalifikowana jako pomoc *de minimis*.

Warto wyjaśnić, że już w poprzednich latach wyjątkowo kwota obniżenia czynszu bądź jego umorzenia nie była wliczana do pomocy udzielanej w ramach zasady *de minimis* w przypadku uznania przez ANR, iż modyfikacja świadczenia czynszowego następowała np. w ramach programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane w 2008 r. przez suszę lub

⁴¹ Dz. Urz. UE, L 193 z 25 lipca 2007 r., s. 6.

⁴² Dz. Urz. UE, L 358 z 16 grudnia 2006 r., s. 3.

huragan⁴³. Skorzystanie z pomocy w ramach tego programu wymagało spełnienia kilku warunków, tj. średni poziom strat na dzierżawionych gruntach przekroczył 30%, a fakt wystąpienia suszy lub huraganu został potwierdzony protokołem komisji powołanej przez wojewodę. Takie działanie było zgodne właśnie z art. 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1857/2006.

Podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, a więc także dzierżawca gruntów z Zasobu WRSP, jest zobowiązany do przedstawienia ANR (wraz z wnioskiem o modyfikację świadczenia czynszowego) wszystkich zaświadczeń o pomocy tego rodzaju, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, a także w ciągu 2 poprzedzających go lat obrotowych, oświadczenia o wielkości pomocy *de minimis* w rolnictwie otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie. Powyższy obowiązek wynika z ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁴⁴. W związku z tym, że pomoc *de minimis* kumuluje się tylko z inną pomocą *de minimis*, niezależnie od tego, na co i w jakiej wysokości została udzielona danemu producentowi rolnemu, ANR jest zobowiązana wydać dzierżawcy zaświadczenie o przyznanej pomocy⁴⁵.

Zdarza się sytuacja, iż producent rolny wnioskuje o obniżenie czynszu, które po zsumowaniu z innymi formami pomocy przekracza wspomnianą kwotę 7500 euro. Nasuwa się pytanie, jak powinna postąpić w takiej sytuacji ANR (przy założeniu, że zachodziły przesłanki uprawniające do takowego obniżenia): odmówić pomocy czy też dokonać obniżenia tylko do dozwolonej kwoty pomocy publicznej?

Według rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej, jeśli łączna kwota pomocy przewidziana w ramach środka pomocy przekracza pułap, nie może ona być objęta przepisami tego rozporządzenia, nawet w odniesieniu do części pomocy nieprzekraczającej tego pułapu. W takim przypadku nie można ubiegać się o objęcie zakresem rozporządzenia rodzaju środka pomocy ani w chwili przyznania takiej pomocy, ani później. Przyjmując

⁴³ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 26 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r. (Dz. U. 2008, Nr 173, poz. 1070), pismo Prezesa ANR z 4 grudnia 2008 r. skierowane do Dyrektorów Oddziałów Terenowych ANR, http://pir.xo.pl/pliki/ANR_obnizenie_czynszu.pdf.

⁴⁴ Dz. U. 2004, Nr 123 poz. 1291 z późn. zm.

⁴⁵ Szerzej zob.: www.anr.gov.pl.

zatem wykładnię literalną można by uznać, że jeżeli kwota obniżenia, o którą występuje producent rolny, przekracza dozwoloną kwotę 7500 euro, ANR musi negatywnie ustosunkować się do wniosku dzierżawcy. Kwestia ta budziła jednak wątpliwości (nie tylko w odniesieniu do pomocy udzielane przez ANR) i dlatego była przedmiotem wykładni Komisji Europejskiej.

W piśmie z 28 sierpnia 2008 r.⁴⁶ stwierdzono, że jeżeli państwo członkowskie zamierza przyznać pomoc *de minimis* na dane działanie w danym roku, lecz okazałoby się, iż planowana pomoc spowodowałaby przekroczenie pułapu 7500 euro, to pomoc taka nie może być udzielona. Możliwe jest natomiast ograniczenie kwoty pomocy do wysokości, która nie przekroczyłaby tego pułapu lub też przyznanie planowanej pomocy w pełnej kwocie w kolejnym (lub następnym) roku, o ile nie spowoduje to przekroczenia progu 7500 euro. Biorąc pod uwagę zróżnicowane interpretacje, byłoby najlepiej, gdyby producent rolny przed złożeniem wniosku do ANR obliczył wysokość niewykorzystanej pomocy *de minimis* i o taką kwotę obniżenia czynszu wnioskował.

Nasuwa się także pytanie o procedurę uwzględnienia wysokości pomocy *de minimis* przez sąd w przypadku, gdy dzierżawca będzie zmuszony skorzystać z drogi sądowej w celu uzyskania obniżenia czynszu na podstawie art. 700 k.c. Również i w tej sytuacji najbardziej zasadne byłoby przyjęcie, że powód w pozwie występuje o dopuszczalną kwotę obniżenia czynszu dzierżawnego, uwzględniającą pomoc *de minimis*. Taki obowiązek nie wynika jednak z żadnego przepisu.

5. Powyższe rozważania wskazują na ewolucję przepisów prawnych w zakresie uprawnień dzierżawcy w przypadku znacznego zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy, jednak ich realizacja stwarza wiele problemów. Rozpoczynają się one już przy analizie przesłanek pozwalających na zmianę wysokości świadczenia czynszowego na podstawie art. 700 k.c. Jeszcze więcej niejasności powstaje w związku z procedurą uzyskania zgody wydzierżawiającego na obniżenie czynszu. Nierzadko zachodzi konieczność skorzystania z drogi sądowej. Jest to jednak działanie kosztowne dla dzierżawcy i długotrwałe, a dla posiadacza zależnego istotne jest szybkie rozwiązanie sprawy, aby nie popaść w zwłokę z zapłatą czynszu (niepłacenie czynszu może doprowadzić do wypowiedzenia umowy przez wydzierżawiającego).

⁴⁶ Pismo opublikowane na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: www.minrol.gov.pl.

Z reguły wydzierżawiający grunty prywatne nie wyrażają zgody na obniżenie czynszu, a dzierżawcy niechętnie korzystają z drogi sądowej, choć należy przypomnieć, że pozostawiony im do dyspozycji w takich przypadkach środek procesowy czyni ich sytuację dość korzystną. Mianowicie odmowa obniżenia czynszu przez wydzierżawiającego może skutkować wytoczeniem przez dzierżawcę powództwa o podwójnym charakterze, w wyniku rozpoznania którego dzierżawca uzyska to, że sąd nie tylko zmieni łączący strony umowy dzierżawy stosunek prawny w zakresie wysokości czynszu dzierżawnego, ale i tę obniżoną wartość czynszu zasądzi. Podstawą prawną wspomnianego powództwa jest bowiem przepis art. 64 k.c., zgodnie z którym prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oświadczenia woli zastępuje to oświadczenie.

Ponadto, mimo że zasada swobody umów pozwala na dowolne dokonywanie zmiany świadczenia czynszowego i skorzystanie np. z instytucji rozłożenia na raty czy umorzenia choć części świadczenia, właściciele nie wyrażają zainteresowania takim działaniem. Wydzierżawiający nie mają bowiem obecnie raczej żadnych kłopotów, aby oddać grunty w dzierżawę innej osobie albo je sprzedać. Poza tym niekorzystne dla dzierżawców jest rozwiązanie wprowadzone na podstawie ustawy nowelizującej Kodeks postępowania cywilnego z 22 grudnia 2004 r.⁴⁷. Otóż od czasu wejścia w życie tej zmiany, czyli od 6 lutego 2005 r. skarga kasacyjna jest niedopuszczalna także w sprawach o czynsz najmu lub dzierżawy.

Nieco inaczej kształtuje się kwestia realizacji uprawnień dzierżawców gruntów z Zasobu WRSP. Jeżeli chodzi o art. 700 k.c., to w celu wprowadzenia jednolitych zasad zostały wydane wytyczne Prezesa ANR, ułatwiające postępowanie w zakresie badania zasadności złożonych wniosków. Dzierżawcy znają m.in. interpretacje przesłanek umożliwiających obniżenie czynszu i wiedzą, jakie dokumenty należy załączyć do wniosku. Wspomniane wytyczne wprowadzają jednak pewne ograniczenia. Przykładowo, ANR przyjęła, że znaczne obniżenie przychodu miało miejsce, jeżeli powierzchnia upraw, na której wystąpiły straty, stanowi co najmniej 5% użytków rolnych, a straty te wyrażają się w spadku plonów większym niż 15% w porównaniu ze średnimi plonami z lat poprzednich. Oczywiście, niezadowoleni dzierżawcy mogą wystąpić na drogę sądową, gdyż – jak już wspomniano – wytyczne nie wiążą sądu. Są one jedynie wewnętrznymi zasadami ANR, a nie przepisami powszechnie obowiązującymi.

⁴⁷ Dz. U. 2005, Nr 13, poz. 98.

Od czasu wejścia w życie rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. dzierżawcom przysługuje szerszy katalog uprawnień w przypadku zmniejszenia przychodu z przedmiotu dzierżawy. Możliwe jest wystąpienie do ANR m.in. z wnioskiem o umorzenie lub rozłożenie na raty świadczenia czynszowego. Nowe rozporządzenie z 19 listopada 2009 r. rozszerza zakres przesłanek pozwalających na wnioskowanie o modyfikację świadczenia czynszowego w przypadku wystąpienia niekorzystnych zjawisk atmosferycznych. Problemy pojawiają się jednak na etapie realizacji uprawnień dzierżawcy. Na pewno niekorzystne jest wprowadzenie zastrzeżenia o nierozpatrywaniu spraw przez ANR w przypadku złożenia wniosku po upływie terminu i brak przepisów dotyczących jego przywrócenia.

Coraz większe znaczenie w zakresie możliwości skorzystania przez dzierżawców ze zmiany warunków płatności świadczenia czynszowego w przypadku wystąpienia zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy odgrywają zasady pomocy publicznej. Ustalenie kwoty pomocy *de minimis* na poziomie 7500 euro w ciągu trzech lat obrotowych dla wielu producentów rolnych, szczególnie tych prowadzących gospodarstwa rolne o większej powierzchni, może skutkować odmową ze strony wydzierżawiającego.

Powyższe wnioski w pełni uzasadniają wysunięcie postulatu rozszerzenia regulacji prawnych poświęconych dzierżawie. Chodzi przede wszystkim o zagadnienie procedury realizacji uprawnień dzierżawcy w zakresie obniżenia czynszu. Uwaga ta powinna zostać uwzględniona przy tworzeniu nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych⁴⁸. Zasadna wydaje się także propozycja, aby dzierżawca mógł skorzystać z procedury odwoławczej w przypadku odmowy umorzenia bądź rozłożenia na raty świadczenia czynszowego przez ANR na podstawie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 23a ustawy z 19 października 1991 r.

Ustawodawca powinien także zająć się bardziej szczegółowo problematyką dzierżawy gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego. W tym zakresie zastosowanie ma art. 700 k.c. Żadnych dodatkowych rozwiązań prawnych nie wprowadza jednak ustawa z 21 sierpnia 1997 r.

⁴⁸ Szerzej na temat propozycji zmian przepisów o dzierżawie gruntów rolnych zob. A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: W. Ziętara (red.), *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, Warszawa 1999, s. 186-196; idem, *Miejsce gospodarstw wielkotowarowych, głównie spółek pracowniczych i RSP, w ustroju rolnym, jak i potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Rolnik Dzierżawca” 2003, nr 2, s. 43-54; A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 53-75.

o gospodarce nieruchomościami⁴⁹. Okazuje się bowiem, że właśnie dzierżawcom gruntów jednostek samorządu terytorialnego przyznana została najlepsza ochrona w przypadku zmniejszenia przychodów z przedmiotu dzierżawy. Świadczy o tym chociażby nieobjęcie ich programem pomocy dla rodzin rolniczych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez suszę lub huragan w 2008 r. oraz brak odpowiednika rozporządzenia dotyczącego odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności ANR.

REALISATION OF RIGHTS OF A FARMLAND LESSEE IN CASE OF REDUCED INCOME FROM THE SUBJECT OF LEASE (SELECTED PROBLEMS)

S u m m a r y

The aim of the article was an attempt at the solution of problems connected with the realisation of rights of farmland lessees in case income from the subject of lease is reduced due to adverse weather conditions. An analysis was conducted concerning the institution of rent reduction based on art. 700 of the Civil Code and the problem of changes in rent payment terms in accordance with the Ordinance of 19 November 2009 on specific premises for the deferment, spreading the payment out into instalments or remittance of dues to the Agricultural Property Agency, as well as legal acts concerning public aid.

In conclusion the authors indicate, among other things, that lessees rarely take legal action when the lessor refuses to reduce rent on the basis of art. 700 of the Civil Code. To some extent this results from the imprecise premises justifying rent reduction. Thus the authors propose an extension of legal regulations concerning lease of farmland in terms of rent payment terms and conditions.

REALIZZAZIONE DEI DIRITTI DELL’AFFITTUARIO DEI TERRENI AGRICOLI NEL CASO DI RIDUZIONE DEI REDDITI DERIVANTI DALL’AFFITTO (ALCUNE PROBLEMATICHE)

S o m m a r i o

L’obiettivo dell’articolo è il tentativo di risolvere i problemi legati alla realizzazione dei diritti degli affittuari dei terreni agricoli nel caso della riduzione dei loro redditi derivanti dall’affitto a causa di fenomeni atmosferici sfavorevoli.

⁴⁹ Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

È stato analizzato l'abbassamento del canone d'affitto in base all'art. 700 del codice civile nonché la questione della modifica delle condizioni di pagamento del canone secondo il regolamento del 19 novembre 2009 relativo ai presupposti dettagliati di dilazione, rateizzazione o estinzione dei crediti dovuti all'Agenzia di Immobili Agricoli nonché gli atti giuridici concernenti aiuti di stato.

Nella conclusione le Autrici indicano, tra l'altro, che gli affittuari raramente ricorrono al tribunale quando il concedente rifiuta di abbassare il canone in base all'art. 700 del codice civile. In qualche misura tale fenomeno è il risultato della mancata precisione dei presupposti giustificanti l'abbassamento del canone d'affitto. Per tal motivo le Autrici auspicano l'ampliamento delle regolamentazioni giuridiche sull'affitto dei terreni agricoli nella parte riguardante le modifiche delle condizioni di pagamento del canone d'affitto.

