

ANETA SUCHOŃ

W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych

1. Dzierżawa jest podstawową, obok własności, formą organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych w Polsce. Niewątpliwy wpływ na rozpowszechnianie tej instytucji ma działalność Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR), dzierżawa stanowi bowiem dominującą formę zagospodarowania micnia z Zasobu WRSP¹. Pomimo dużego znaczenia praktycznego, w ciągu ostatnich lat niewielkiej modyfikacji uległy przepisy dotyczące dzierżawy gruntów rolnych². Obecne regulacje nie zapewniają odpowiedniej trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, czyli stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej.

Już przed ponad 30 laty wysuwane były w doktrynie postulaty w zakresie zmiany przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych³ i wielokrotnie podejmowane były próby stworzenia nowych rozwiązań prawnych dotyczących tej instytucji. Znalazło to odbicie w przygotowywanych projektach aktów prawnych. Przykładem mogą być regulacje zawarte w projekcie Kodeksu rolnego z 1974 r.⁴, projekcie ustawy o dzierżawie nieruchomości

¹ Szerzej zob. na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych: www.anr.gov.pl.

² Zmianie uległy niektóre przepisy ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 57 poz. 603 z późn. zm.), m.in. art. 29 i 39.

³ Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975; C. Stempka-Jażwińska, *Model współczesnej dzierżawy rolniczej*, „Studia Prawnicze” 1979, nr 2; J. Szachułowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych*, „Nowe Prawo” 1989, nr 1; A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (proponując zmiany aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, red. W. Ziętara, Warszawa 1999, s. 186-196.

⁴ Dzierżawie rolniczej poświęcono dużo miejsca w projekcie Kodeksu rolnego z 1974 r. (art. 279-316). Jego autorzy wyszli z założenia, że dzierżawę gruntów rolnych pod nazwą

rolnych Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych⁵ czy przepisach o dzierżawie rolniczej zawartych w projekcie ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw, które złożyło do Sejmu Polskie Stronnictwo Ludowe⁶. Żaden z wymienionych projektów nie został jednak uchwalony.

Celem artykułu jest próba sformułowania nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych. Niniejsze rozważania nawiązują zatem do zgłaszanych w doktrynie, szczególnie przez A. Lichorowicza⁷, propozycji zmian przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych. Potrzebę podjęcia badań uzasadnia m.in. objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Zmieniły się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, nieco inaczej prezentuje się otoczenie rolnictwa. Przepisy prawne dotyczące konstrukcji umowy dzierżawy powinny umożliwiać udział dzierżawców w programach unijnych promujących prowadzenie działalności rolniczej zgodnie z ochroną środowiska, i mających na celu modernizację przedmiotu dzierżawy, a nie stawiać bariery w tym względzie.

Rozważania poświęcone sformułowaniu nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych poprzedzi krótkie omówienie obecnie obowiązujących regulacji prawnych poświęconych omawianej instytucji.

2. Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w Kodeksie cywilnym (art. 693-709 k.c.). Mają one zastosowanie przede wszystkim

„dzierżawa rolnicza” należy wyczerpująco i samodzielnie uregulować bez odsyłania do przepisów o najmie; szerzej zob. J. Szachulowicz, op. cit., s. 29-30.

⁵ Zob. A. Lichorowicz, *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.

⁶ Druk sejmowy nr 697 z 2 lipca 2002 r. Ponadto odnotować należy projekty ustaw, które nie wprowadzały odrębnego reżimu prawnego dzierżawy rolniczej, ale przewidywały poddanie dzierżawy gruntów rolnych kontroli organów administracji, jak np. poselski projekt o obrocie ziemią z marca 2002 r. (druk sejmowy nr 401 z 6 marca 2002 r.) czy też rządowy projekt ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego z lipca 2002 r. (druk sejmowy nr 1128 z 28 listopada 2002 r.); zob. też Biuro Studiów i Ekspertyz, *Opinia o projekcie ustawy o obrocie ziemią (druk 401) z 05.05.2002 r.*, dostępna na stronie internetowej Sejmu: <http://www.sejm.gov.pl>.

⁷ Zob. m.in. A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy...*, s. 186-196; A. Lichorowicz, P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, „Podatki i Prawo Gospodarcze UE” 1999, nr 6, s. 2-4; A. Lichorowicz, *Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 5, s. 25; idem, *Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 2, s. 398 i n.

kim do tzw. dzierżawy prywatnej. Do tzw. dzierżawy państwowej⁸ stosuje się również inne akty prawne, tj. ustawę z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁹ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze¹⁰. Regulacja ta zawiera przepisy dotyczące m.in. instytucji tzw. leasingu rolniczego, trybu zawierania umów dzierżawy i ustalania ich warunków, zasad ustalania czynszu dzierżawnego, prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Natomiast prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy określone zostało w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹. Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to – prócz Kodeksu cywilnego stosujemy także ustawę z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹².

Obecne regulacje prawne dzierżawy gruntów rolnych nie zapewniają odpowiedniej trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, czyli stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej. Potwierdza to konieczność wprowadzenia nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na bardziej szczegółowe przedstawienie oceny tej ochrony, warto jednak wspomnieć chociaż o niektórych jej elementach¹³.

⁸ Dzierżawa tzw. „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od 1992 r. od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei następcą prawnym wymienionej państwowej osoby prawnej, po wejściu w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592), jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

⁹ Tekst jedn.: Dz. U. 2000, Nr 57, poz. 603 z późn. zm. (zwana dalej: ustawa z 19 października 1991 r.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Dz. U. Nr 140, poz. 1349; rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach, Dz. U. Nr 140, poz. 1349.

¹¹ Zwana dalej: ustawa z 11 kwietnia 2003 r.

¹² Tekst jedn.: Dz. U. 2004, Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

¹³ Szerzej na temat trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych zob. A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006. Na trwałość gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych składają się dwa elementy: zapewnienie zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy oraz zagwarantowanie producentowi rolnemu stabilnego posiadania i pobierania pożytków z gruntów rolnych. Drugi z tych elementów należy rozpatrywać w dwóch aspektach: w kontekście ochrony trwałości stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych oraz ułatwienia dzierżawcy nabycia własności dzierżawionych gruntów rolnych; por. *ibidem*, s. 14 i n.

Ochronie trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych służy przede wszystkim zapewnienie ustawowego minimalnego czasu, na który zawierana jest dzierżawa. Ustalony przez obie strony krótszy okres jej trwania ulega wówczas z mocy prawa przedłużeniu do takiego ustawowego terminu¹⁴. W naszym prawodawstwie brak takiej instytucji. Kodeks cywilny daje stronom pełną swobodę w zakresie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych na krótki okres albo na czas nieoznaczony. Takie dzierżawy są mało stabilne, nie zachęcają dzierżawców do czynienia nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki, co jest oczywiście niekorzystne również z punktu widzenia zachowania zdolności produkcyjnej dzierżawionych gruntów rolnych. Im dłuższy okres, na który zawarta jest dzierżawa, tym większą stabilizację gwarantuje stronom, a także pewność co do przysługujących im praw i obowiązków.

Z uwagi na członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz możliwość otrzymania przez rolników środków finansowych z budżetu unijnego, szczególnie istotne jest zawieranie dzierżawy na długie okresy. Często bowiem wymogiem uzyskania pomocy jest przedstawienie długoterminowej umowy dzierżawy gruntów rolnych. Co prawda, przepisy Kodeksu cywilnego pozwalają stronom na zawieranie takich kontraktów, jednak występuje niewiele przepisów zachęcających wydzierżawiających do zawierania umów długoterminowych.

Dla zapewnienia trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych niekorzystne jest ustanowienie w Kodeksie cywilnym 30 lat jako maksymalnego okresu, na jaki może być zawarta umowa dzierżawy na czas oznaczony. Po jego upływie dzierżawę poczytuje się za zawartą na czas nieoznaczony. Zasada ta odnosi się również do dzierżawy gruntów rolnych zawartej na czas życia dzierżawcy lub wydzierżawiającego. Brakuje przepisu, który wyłączałby zastosowanie zasady określonej w art. 695 k.c. w odniesieniu do dzierżaw zawartych na czas życia strony umowy dzierżawy.

W Kodeksie cywilnym brakuje również regulacji prawnych dotyczących dzierżawy gruntów tzw. zawodowej, zawieranej na czas aktywności zawodowej dzierżawcy i kończącej się dopiero z jego przejściem na emeryturę. Nie występuje tam także zróżnicowanie czasu trwania dzierżawy z uwagi na jej przedmiot. Ze względów społeczno-gospodarczych niewątpliwie czas trwania dzierżawy gospodarstwa rolnego powinien być dłuższy niż w przypadku działki gruntu rolnego.

¹⁴ Szerzej zob. A. Lichorowicz, w: *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski. Warszawa 2005, s. 106.

W naszym ustawodawstwie nie występuje też instytucja automatycznego przedłużania dzierżawy na następny określony ustawowo czas. „Milczące przedłużenie dzierżawy” (art. 674 k.c. w związku z art. 694 k.c.) oraz przedłużenie dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z 19 października 1991 r. nie zapewniają w wystarczającym stopniu trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych.

Jeżeli chodzi o trwałość stosunku dzierżawy w przypadku zbycia gruntu rolnego oddanego w dzierżawę, to w odniesieniu do dzierżawy prywatnych gruntów rolnych znacznym utrudnieniem może być spełnienie wymogu, by dzierżawa zawarta była w formie pisemnej z datą pewną. Dlatego w praktyce nabywcy często przysługuje prawo do przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy, mimo że umowę zawarto na czas oznaczony, a rzecz została wydana dzierżawcy. Ponadto, z punktu widzenia zachowania trwałości dzierżawy gruntów rolnych, niekorzystne jest niestosowanie art. 678 k.c. w przypadku nabycia pierwotnego dzierżawionego gruntu rolnego. Jedynie w przypadku wyłączenia dokonanego na określone w ustawie cele, których nie można zrealizować bez posiadania gruntów rolnych, uzasadnione wydaje się zakończenie dzierżawy. Jednocześnie, biorąc pod uwagę specyfikę produkcji rolnej, przewidziany przez art. 123 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami 3-miesięczny termin wypowiedzenia dzierżawy należy uznać za zbyt krótki. Ponadto brakuje przepisów określających, że dzierżawcy przysługuje odszkodowanie za przedwczesne zakończenie dzierżawy na skutek nabycia pierwotnego oraz zwrot nakładów od byłego wydzierżawiającego.

Przechodząc do oceny rozwiązań prawnych dotyczących przeniesienia praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy dzierżawy gruntów rolnych na osobę trzecią, podkreślić trzeba przede wszystkim brak stosownej regulacji w przepisach o dzierżawie. Odwołanie się do art. 509 k.c. w przypadku cesji praw dzierżawcy rodzi w praktyce problemy. Na aprobatę zasługuje stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w orzeczeniu z 23 marca 2000 r.¹⁵, iż na cesję praw dzierżawcy niezbędna jest zgoda wydzierżawiającego. Zgoda taka jest również niezbędna w przypadku łącznego przeniesienia praw i obowiązków dzierżawcy, co wynika z przepisów o przejęciu długu. Konieczność uzyskania zgody na przeniesienie praw albo łączne przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy ocenić należy pozytywnie z punktu widzenia zachowania zdolności produkcyjnej gruntów rolnych. Należy bowiem pamiętać, że umiejętności gospodaro-

¹⁵ II KKN 863/98, OSNC 2000, nr 10, poz. 183.

wania osoby bezpośrednio prowadzącej działalność rolniczą na dzierżawionych gruntach rolnych oraz jej zasoby majątkowe mają wpływ na wykonywanie obowiązków związanych z zachowaniem zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy.

Dla stabilizacji stosunku dzierżawy gruntów od ANR mało atrakcyjne jest ustalanie wysokości czynszu dzierżawnego w trybie przetargowym, zwłaszcza przetargu ustnym. Zdarza się bowiem, że czynsz końcowy jest bardzo wysoki – przekracza średni poziom czynszu na danym terenie. Wysokie stawki świadczenia czynszowego i niepewna sytuacja w sektorze rolnym stanowią główne przyczyny powstawania zaległości w płaceniu czynszu, co może doprowadzić do wypowiedzenia dzierżawy przez wydzierżawiającego bez zachowania terminu wypowiedzenia. Z tego powodu istotnymi instrumentami służącymi ochronie trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych, szczególnie w odniesieniu do dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP, są instytucje pozwalające na obniżenie, umorzenie, odroczenie lub rozłożenie na raty świadczenia czynszowego. Zapewniają one dzierżawcy większą stabilizację i umożliwiają podział ryzyka gospodarczego pomiędzy strony umowy dzierżawy gruntów rolnych. Największe niewątpliwie znaczenie ma obniżenie czynszu uregulowane w art. 700 k.c., chociaż z powodu niejasnego sformułowania tego artykułu w praktycznym jego stosowaniu pojawiają się ogromne trudności. Nie dziwi zatem fakt uszczegółowienia przez ANR przesłanek pozwalających na wystąpienie przez dzierżawcę z wnioskiem o obniżenie świadczenia czynszowego. Z punktu widzenia ochrony stosunku prawnego dzierżawy istotne było wydanie rozporządzenia z 1 sierpnia 2003 r. Ten akt wykonawczy wprowadził możliwość odroczenia terminu zapłaty, rozłożenie na raty, a nawet umorzenie wszystkich należności ANR. Podobnie jednak, jak art. 700 k.c., zawiera on wiele niejasnych sformułowań.

Dla prowadzenia stabilnej działalności rolniczej niekorzystna jest możliwość wypowiedzenia dzierżawy gruntów rolnych zawartej na czas nieoznaczony w każdym momencie, bez podawania przyczyn. W polskim systemie prawnym nie została przyjęta zasada *numerus clausus* podstaw wypowiedzenia umowy dzierżawy gruntów rolnych. Ponadto wątpliwości może budzić fakt, że ustawowy termin wypowiedzenia (1 rok) może zostać wyłączony odmienną umową stron. Wydaje się, że ten roczny termin wypowiedzenia powinien mieć charakter bezwzględnie obowiązujący.

Jeżeli chodzi o przesłanki pozwalające na natychmiastowe wypowiedzenie umowy przez wydzierżawiającego, to najczęściej wątpliwości interpretacyjnych powoduje odwołanie się ustawodawcy do przepisów o najmie, a mianowicie do art. 664 § 2 oraz 667 § 2 k.c. Na trwałość stosunku

dzierżawy negatywnie wpływa także regulacja zawarta w art. 8 ustawy z 11 kwietnia 2003 r., wprowadzająca możliwość wygaśnięcia dzierżawy. Skorzystanie przez ANR z prawa pierwokupu lub prawa wykupu w odniesieniu do dzierżawionej nieruchomości rolnej może doprowadzić do wygaśnięcia stosunku dzierżawy. Nickorzystne są także przepisy zawarte w art. 36 ust. 4 oraz art. 39 ust. 5 ustawy z 19 października 1991 r., przewidujące możliwość wypowiedzenia umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP zawartej na czas oznaczony.

Nawiązując do instytucji ułatwiających dzierżawcy nabycia przedmiotu dzierżawy warto wyjaśnić, że główną przeszkodą w korzystaniu przez dzierżawców z instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu jest nieprzeznaczenie dzierżawionych gruntów rolnych do sprzedaży. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w odniesieniu do dużych obszarów wydzierżawionych przez ANR gruntów rolnych zgłoszone zostały roszczenia przez byłych właścicieli. Nadal bowiem wiąże zakaz zbywania tychże gruntów wprowadzony w 1997 r. przez Prezesa Rady Ministrów i wydane na jego podstawie wytyczne Prezesa ANR¹⁶. Do czasu uchwalenia ustawy reprivatyzacyjnej występować będzie stan zawieszenia. Z drugiej jednak strony pewne obawy ze strony dzierżawców występują także w odniesieniu do treści przyszłej ustawy reprivatyzacyjnej. Na jej podstawie dzierżawione przez nich grunty rolne mogą zostać zwrócone byłym właścicielom, co pozbawi ich możliwości zakupu tych gruntów od obecnego wydzierżawiającego (ANR). Problemy w praktyce powoduje także brak kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu. Luka ta jest tym bardziej widoczna, że nie ma przepisów ogólnych dotyczących instytucji pierwszeństwa nabycia.

Odnosząc się z kolei do prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z 11 kwietnia 2003 r., podkreślić trzeba, że zakres zastosowania tego prawa – zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy – został ograniczony w porównaniu z regulacją zawartą w nieobowiązującym już art. 695 § 2 k.c. Poza tym dzierżawcy, jak powszechnie wiadomo, mogą skorzystać z tego prawa dopiero wtedy, gdy właściciel sprzedaje przedmiot dzierżawy. Wylimitowanie prawa pierwokupu jest zawsze możliwe, np. drogą sporządzania umowy darowizny¹⁷.

Duże wątpliwości budzą zasady dzierżawy gruntów od jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym, że umowy sprzedaży nieru-

¹⁶ Zob. F. Petryna, *Uprawnienia byłych właścicieli, „Agroprzemiany”* 2002, nr 9, s. 8-9.

¹⁷ Zob. M. Kępiński, *Pozorność w umowach o przeniesienie własności nieruchomości, „Nowe Prawo”* 1969, nr 9, s. 1373-1380.

chomości zawierane są z reguły w drodze przetargu, obecne rozwiązanie (dzierżawcy gruntów jednostek samorządowych przysługuje prawo pierwokupu, a nie prawo pierwszeństwa nabycia bez przetargu¹⁸) powoduje problemy w praktyce¹⁹. Aby ich uniknąć, wydzierżawiający decydują często, że umowy dzierżawy zawierane są na krótkie okresy (poniżej 3 lat), co jest oczywiście bardzo niekorzystne dla dzierżawców. Zasady dotyczące dzierżawy gruntów należących do jednostek samorządu terytorialnego, określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie uwzględniają w ogólne specyfiki rolnej w zakresie dzierżawy i sprzedaży gruntów rolnych.

Jeżeli chodzi o ochronę zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy, to wynika ona w coraz większym stopniu z innych pozakodeksowych aktów prawnych. Szkoda, że ich wejście w życie nie łączyło się ze zmianą regulacji prawnej poświęconej bezpośrednio dzierżawie gruntów rolnych w Kodeksie cywilnym czy ustawie z 19 października 1991 r. Poza tym dzierżawcy mają za mało swobody w zakresie prowadzonej działalności rolniczej. Najwięcej wątpliwości powodują zasady wykonywania ulepszeń przedmiotu dzierżawy.

3. Przechodząc do próby przedstawienia propozycji zmian przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych, na wstępie zasadne wydaje się uwzględnienie kilku założeń²⁰.

Po pierwsze, akty prawne nie mogą sprowadzać się tylko do zabezpieczenia interesów dzierżawcy w przepisach poświęconych dzierżawie gruntów rolnych. Ustawodawca powinien uwzględniać także interesy wydzierżawiającego, ten ostatni bowiem musi dostrzegać także wymierne korzyści ekonomiczne z tytułu zawarcia umowy, co jest bardzo istotne w przypadku dzierżawy prywatnych gruntów rolnych²¹.

¹⁸ Zob. art. 37 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁹ Jak wiadomo, prawo pierwokupu może zostać wykonane dopiero po zawarciu zobowiązującej umowy sprzedaży pomiędzy sprzedawcą a osobą trzecią. Jeżeli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, zawarcie takiej umowy następuje z reguły po zakończeniu procedury przetargowej, a więc dopiero po jej przeprowadzeniu następuje poinformowanie dzierżawcy o przysługującym mu prawie pierwokupu. Przysparza to dodatkowych kosztów jednostkom samorządu terytorialnego. Problem rozwiązałoby przyznanie wszystkim dzierżawcom ustawowego prawa pierwszeństwa nabycia gruntów rolnych bez przetargu.

²⁰ Założenia oraz zgłaszane dalej postulaty stanowią pewną modyfikację moich uwag zawartych w książce: A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 259-272.

²¹ Zob. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192.

Po drugie, stosunek prawny powstały w wyniku zawarcia umowy dzierżawy gruntów rolnych powinien być tak ukształtowany, by nie naruszać praw wynikających z własności. Zagadnienie to jest szczególnie ważne w kontekście wniosków *de lege ferenda* dotyczących instytucji ułatwiających nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych. Bezsprzecznie instytucje takie dość silnie ingerują w sferę prawa właściciela do swobodnego rozporządzania rzeczą.

Po trzecie, regulacja prawna dzierżawy gruntów rolnych nie powinna mieć charakteru ani zbyt protekcyjnego, ani zbyt liberalnego. Opowieźcie się należy raczej za regulacją pośrednią. Oczywiście, w stosunku do obecnych przepisów zwiększyć należy stopień ochrony trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych. Nadmiar instrumentów tejże ochrony w formie nakazów czy zakazów może jednak wpływać negatywnie na obrót dzierżawny. Najbardziej skutecznym środkiem wydają się instrumenty zachęcające strony umowy dzierżawy gruntów rolnych do określonego postępowania za pomocą różnorodnych bodźców, zwłaszcza finansowych.

Po czwarte, tworząc nowy model dzierżawy gruntów rolnych, należy nawiązać do dorobku legislacyjnego krajów zachodnioeuropejskich oraz skorzystać z doświadczeń ANR. Ponadto konstrukcja dzierżawy gruntów rolnych powinna odpowiadać aktualnym społeczno-gospodarczym potrzebom prowadzenia działalności rolniczej.

Przedstawienie wniosków *de lege ferenda* rozpocząć trzeba od postulatu wyodrębnienia w naszym systemie prawnym dzierżawy rolniczej. Pod względem legislacyjnym postulat wprowadzenia regulacji poświęconej dzierżawie rolniczej może być zrealizowany w różnoraki sposób. W tym miejscu rozważyć należy dwie możliwości.

Pierwsza z nich polegałaby na wyodrębnieniu dzierżawy rolniczej w Kodeksie cywilnym i wyczerpującym uregulowaniu materii poświęconej tej instytucji tylko w tym akcie prawnym. Zasadne jednak wydaje się zwrócenie uwagi na fakt, że zakres wymagających unormowania spraw związanych z dzierżawą rolniczą jest szeroki, regulacja ta zatem byłaby rozbudowana. Ponadto konieczność powiązania przepisów poświęconych tej instytucji z polityką rolną powodowałaby konieczność częstych nowelizacji Kodeksu cywilnego. Takie rozwiązanie nie byłoby korzystne chociażby z tego powodu, że powszechnie uważa się, iż ten akt prawny ma być kompleksem norm względnie stabilnych, stanowiących trwałą podstawę dla stosunków i obrotu cywilnoprawnego²².

²² Zob. szerzej Z. Radwański, *Założenia dalszych praw kodyfikacyjnych na obszarze prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 3, s. 8.

Druga możliwość polegałaby na uchwaleniu odrębnej ustawy, obejmującej problematykę dzierżawy rolniczej. W ten sposób całość przepisów poświęconych wymienionej instytucji znalazłaby się poza Kodeksem cywilnym. Rozwiązanie takie również budzi sporo zastrzeżeń. W sprawach rolnych widoczny jest, co prawda, proces narastania aktów prawnych pozakodeksowych, ale nie uzasadnia to twierdzenia o oderwaniu dzierżawy rolniczej od Kodeksu cywilnego. Unormowanie dzierżawy gruntów rolnych w tym akcie prawnym ma długie tradycje, a wyłączenie całości przepisów o dzierżawie rolniczej z Kodeksu cywilnego utrudniłoby interpretację i nie służyłoby stabilizacji przepisów o dzierżawie rolniczej. Takie zubożenie Kodeksu cywilnego stanowiłoby niewątpliwie krok wstecz, gdyż nie w tym kierunku szedł ustawodawca wprowadzając do tego aktu prawnego przepisy o dzierżawie gruntów rolnych²³. Byłoby to powtórzenie sposobu uregulowania spraw rolnych z projektu Kodeksu rolnego z 1974 r. Polegał on na wyłączeniu z Kodeksu cywilnego przepisów dotyczących rolnictwa, co wówczas spotkało się z krytyką ze strony przedstawicieli nauki prawa cywilnego²⁴.

Można zatem stwierdzić, że zamieszczenie materii dzierżawy rolniczej wyłącznie albo w Kodeksie cywilnym, albo w ustawie o dzierżawie rolniczej nie jest właściwym rozwiązaniem legislacyjnym. Pewne sugestie co do sposobu uregulowania dzierżawy rolniczej nasuwa unormowanie najmu lokali. Elementy konstrukcyjne najmu lokalu zamieszczone są w Kodeksie cywilnym, natomiast przepisy o charakterze ochronnym znajdują się w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁵. Podobny podział materii pomiędzy Kodeks cywilny a pozakodeksowe akty prawne warto zastosować w odniesieniu do dzierżawy rolniczej.

²³ Zob. R. Budzinowski, *Próby kodyfikacji polskiego prawa rolnego*, „Studia Iuridica Agraria”, t. 2, red. A. Jurcewicz, S. Prutis, Białystok 2001, s. 32-33; J. Paliwoda, *Problemy usytuowania prawa rolnego w systemie prawa oraz kodyfikacji prawa rolnego*, „Nowe Prawo” 1973, nr 1, s. 62-64.

²⁴ Zob. *Ocena stanu prawa cywilnego i rolnego* (przygotowana przez Zespół Prawa Cywilnego i Rolnego Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów), „Nowe Prawo” 1985, nr 10, s. 4; Z. Radwański, E. Łętowska, *Miejsce kodeksu cywilnego w systemie źródeł prawa cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 3, s. 6-7.

²⁵ Dz. U. Nr 71, poz. 733 z późn. zm.; szerzej zob. Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2004, s. 102-104; J. Panowicz-Lipska, *Najem lokali*, w: *System prawa prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 8, red. J. Panowicz-Lipska, s. 70 i n.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia należy stwierdzić, że najlepszym rozwiązaniem legislacyjnym jest trzecia propozycja, tj. zamieszczenie przepisów odnoszących się do konstrukcji dzierżawy rolniczej w Kodeksie cywilnym, a innych – szczególnie tych o charakterze ochronnym – w odrębnej ustawie. Takie rozwiązanie służyłoby stabilizacji podstawowych regulacji dotyczących dzierżawy rolniczej, a jednocześnie umożliwiłoby dostosowanie szczególnych rozwiązań do realiów społeczno-gospodarczych. Polityka rolna ulega zmianom, modyfikowane muszą być także regulacje prawne. Materia ustawy o dzierżawie rolniczej mogłaby również obejmować niektóre kwestie związane z dzierżawą nieruchomości z Zasobu WRSP oraz od jednostek samorządu terytorialnego.

Prezentację szczegółowych postulatów co do ukształtowania dzierżawy rolniczej – z punktu widzenia niniejszych rozważań – rozpocząć należy od tych, które powinny być uregulowane w Kodeksie cywilnym. Niewątpliwie w tym akcie prawnym powinny zostać zamieszczone przepisy pozwalające na wyodrębnienie dzierżawy rolniczej jako szczególnego rodzaju dzierżawy. Obejmowałaby ona dzierżawę pojedynczych działek gruntów rolnych oraz gospodarstwa rolnego jako zorganizowanej jednostki. Przepisy określające powinny minimalną normę obszarową dla przedmiotu dzierżawy rolniczej, tj. 0,5 ha dla pojedynczej działki oraz 1 ha dla gospodarstwa rolnego²⁶.

Uzasadniony wydaje się także postulat wprowadzenia wymogu pisemnej formy umowy dzierżawy rolniczej, jednak nie pod rygorem nieważności, a jedynie dla celów dowodowych. Do zawierania umowy dzierżawy w tej formie powinny zachęcać inne przepisy prawne.

Przepisy Kodeksu cywilnego powinny zobowiązywać dzierżawcę do prowadzenia prawidłowej gospodarki rolnej na dzierżawionym gruncie rolnym, nienaruszającej substancji i rolniczego charakteru przedmiotu dzierżawy. Do jego obowiązków powinno należeć wykonywanie napraw niezbędnych do zachowania stanu przedmiotu dzierżawy w stanie nieporoszonym. Natomiast szczegółowe unormowanie kwestii wykonywania napraw i ulepszeń powinno nastąpić w ustawie o dzierżawie rolniczej. Podobną zasadę warto zastosować co do czynszu dzierżawnego. Formy i terminy płatności mogą być uregulowane w Kodeksie cywilnym, a inne zagadnienia związane ze świadczeniem czynszowym (np. jego obniżenie czy umorzenie) powinny zostać zamieszczone w odrębnej ustawie o dzierżawie rolniczej.

²⁶ Postulat wprowadzenia pojęcia dzierżawy rolniczej wysuwany był w nauce m.in. przez A. Lichorowicza, zob. *Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych...*, s. 601.

Przechodząc do problematyki wpływu śmierci wydzierżawiającego na stosunek dzierżawy, trzeba zauważyć, że w pełni uzasadniony jest postulat wprowadzenia w Kodeksie cywilnym w przepisach o dzierżawie rolniczej regulacji określającej, że w miejsce wydzierżawiającego wstępują jego spadkobiercy. Jeżeli zaś chodzi o losy dzierżawy rolniczej w przypadku śmierci dzierżawcy, to zaproponować należy rozwiązanie polegające na tym, że po śmierci wymienionej strony kontraktu w stosunek dzierżawy wstępują jej spadkobiercy. Jednocześnie jednak przepisy powinny określać kolejność wstępowania przez spadkobierców w stosunek dzierżawy rolniczej. Przede wszystkim pierwszeństwo miałby: spadkobierca, który w momencie nabycia spadku prawidłowo i trwale pracował w gospodarstwie, a następnie żyjący małżonek i zstępni spadkodawcy. Powinni oni w ciągu 6 miesięcy od daty otwarcia spadku poinformować wydzierżawiającego o osobach, które wstępują w prawa i obowiązki dzierżawcy. W razie braku wymienionych kategorii osób, spadkobiercy powinni wskazać osoby, które w ich imieniu będą wykonywać prawa i obowiązki dzierżawcy. Spadkobierca, który wstąpił w prawa i obowiązki zmarłego dzierżawcy, wynikające z umowy dzierżawy rolniczej, powinien zapłacić rekompensatę pozostałym spadkobiercom²⁷. Jeżeli spadkobiercy nie byłoby zainteresowani kontynuacją dzierżawy rolniczej, mogliby się zrzec prawa do wstąpienia w prawa i obowiązki dzierżawcy, co prowadziłoby do wygaśnięcia dzierżawy rolniczej.

Kolejną kwestią, która powinna zostać uregulowana w przepisach o dzierżawie rolniczej w Kodeksie cywilnym, jest przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy na osobę trzecią. Z uwagi na brak w części ogólnej zobowiązań wyodrębnienia instytucji łącznego przeniesienia praw i obowiązków strony umowy wzajemnej na osobę trzecią, uzasadniony wydaje się postulat wprowadzenia przepisu przewidującego, że takie przeniesienie jest – co prawda – dopuszczalne, ale za zgodą wydzierżawiającego. Również od uzyskania zgody wymienionej strony umowy dzierżawy rolniczej uzależniona powinna być cesja praw dzierżawcy, wynikająca z umowy dzierżawy rolniczej, czy też oddanie w poddzierżawę lub w bezpłatne używanie przedmiotu dzierżawy rolniczej. Natomiast inne kwestie, takie jak odstępowstwa od zasady uzyskania zgody na przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy dzierżawy rolniczej czy losy poddzierżawy w przypadku zakończenia dzierżawy

²⁷ Por. art. 45 projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw; zob. też A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 195.

rolniczej, powinny zostać uregulowane w ustawie o dzierżawie rolniczej, o czym będzie mowa w dalszej części rozważań.

Konstruując model dzierżawy rolniczej w Kodeksie cywilnym, zapewnić trzeba także ochronę trwałości stosunku prawnego dzierżawy rolniczej w przypadku zbycia przedmiotu dzierżawy. Opowiedzieć się należy za przyznaniem dzierżawcy gruntów rolnych takiej samej ochrony, jak właścicielowi²⁸. Zasadny wydaje się także postulat uregulowania w Kodeksie cywilnym instytucji dzierżawy rolniczej z opcją zakupu, czyli tzw. leasingu rolniczego²⁹. Opcja kupna zawarta w umowie uprawniałaby dzierżawcę do nabycia przedmiotu dzierżawy w określonym terminie i za określoną cenę, pozostawiając mu swobodę w zakresie wykonania uprawnienia. Konieczne byłoby również wprowadzenie regulacji określającej, że do dzierżawy z opcją zakupu stosuje się przepisy o dzierżawie rolniczej, a nie odpowiednio przepisy o leasingu.

Obecnie przejść należy do przedstawienia propozycji rozwiązań prawnych, które powinny zostać zamieszczone w odrębnej ustawie o dzierżawie rolniczej. Niektóre zagadnienia zostały wskazane już wcześniej.

Przede wszystkim warto wprowadzić zasadę, że umowy dzierżawy rolniczej zawierane muszą być na czas oznaczony. Należy również zastanowić się nad instytucją minimalnego czasu trwania dzierżawy rolniczej. Jednym z podstawowych instrumentów ochrony trwałości stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych stanowi właśnie ustawowe określenie minimalnego czasu trwania dzierżawy rolniczej. Wprowadzenie do ustawy o dzierżawie rolniczej regulacji określającej, że minimalny czas trwania dzierżawy rolniczej wynosi 5 lat³⁰, a umowy zawarte na okres krótszy ulegają przedłużeniu do ustawowego minimalnego czasu trwania, niewątpliwie byłoby korzystne dla stabilizacji działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych. Z drugiej jednak strony takie określenie czasu trwania dzierżawy rolniczej oraz zakaz zawierania umów dzierżawy rolniczej na czas nieokreślony mogłyby zniechęcać wydzierżawiających do

²⁸ Tak np. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192.

²⁹ Na temat umowy dzierżawy z opcją zakupu zob. M. Stańko, *Podstawowe założenia konstrukcyjne „dzierżawy rolniczej” w świetle art. 38a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: *Rozprawy z prawa prywatnego. prawa o notariacie i prawa europejskiego. Księga pamiątkowa ofiarowana Rejentowi Romualdowi Szytkowi*, red. E. Drozd, A. Oleszka i M. Pazdan, Kluczbork 2007, s. 321-330.

³⁰ Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że ustalenie minimalnego czasu trwania dzierżawy powinno być powiązane z zasadami przyznawania środków finansowych z budżetu unijnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Obecnie możliwość ich uzyskania uzależniona jest często m.in. od przedłożenia umowy dzierżawy gruntów rolnych zawartej na co najmniej 5 lat.

oddawania gruntów rolnych w dzierżawę. Zwrócić bowiem trzeba uwagę na fakt, że ta strona umowy nie zawsze jest zainteresowana oddawaniem gruntów rolnych w dzierżawę na czas oznaczony, a tym bardziej na dłuższe okresy, chociażby z powodu planów osobistego ich wykorzystywania w przyszłości. Dlatego należałoby rozpoznać instytucję dzierżawy rolniczej zawieranej, co prawda, na czas oznaczony, ale dopuszczającej możliwość wypowiedzenia w wypadkach określonych w umowie³¹. W takiej sytuacji, zawierając umowę dzierżawy rolniczej strony mogłyby do kontraktu wprowadzić zastrzeżenie o możliwości przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy w razie zajścia określonej przyczyny. Strony mogłyby określić również w kontrakcie okres wypowiedzenia, uzależniając go od rodzaju prowadzonej przez dzierżawcę działalności rolniczej. Dzierżawa rolnicza zawierana na czas oznaczony z możliwością jej przedwczesnego wypowiedzenia w przypadkach określonych w umowie powinna zostać uregulowana w przepisach o dzierżawie rolniczej.

Aby nie zniechęcać wydzierżawiających do zawierania umów dzierżawy rolniczej, możliwe jest także wprowadzenie regulacji określającej, że – co prawda – umowy dzierżawy zawarte na czas krótszy niż 5 lat albo na czas nieoznaczony uważane są za zawarte na okres 5 lat, ale wydzierżawiający może je wypowiedzieć (z zachowaniem rocznego terminu wypowiedzenia) w przypadku, gdy wydzierżawiający albo jego krewni zamierzają osobiście prowadzić działalność na wydzierżawionym gruncie rolnym.

Celowe wydaje się również wysunięcie postulatu dokonania podziału dzierżawy rolniczej na krótkoterminową i długoterminową³² oraz zróżnicowanie czasu trwania dzierżawy z uwagi na jej przedmiot. Dłuższy czas trwania powinien dotyczyć dzierżawy gospodarstw rolnych, a krótszy – pojedynczych gruntów rolnych. Określenie czasu trwania dzierżawy krótkoterminowej i długoterminowej uzależnione byłoby jednak od tego, czy w ustawie o dzierżawie rolniczej uregulowana zostałaby instytucja minimalnego czasu jej trwania. W przypadku występowania takiej instytucji, należy zaproponować, aby czas trwania dzierżawy rolniczej krótkoterminowej wynosił nie mniej niż 5 lat, a nie więcej niż 10 lat, natomiast długoterminowej – ponad 10 lat. W przypadku rezygnacji z instytucji minimal-

³¹ Dzierżawa gruntów rolnych zawierana na czas oznaczony, ale dopuszczająca możliwość wypowiedzenia w przypadkach określonych w umowie (art. 673 § 3 w zw. z art. 694 k.c.). nie jest obecnie popularna w stosunkach wiejskich.

³² Zob. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192 i n.; por. też art. 19 projektu ustawy o obrocie nieruchomościami rolnymi i dzierżawie rolniczej oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 697 z 2 lipca 2002 r.

nego czasu trwania dzierżawy, opowiedzieć się trzeba za uregulowanie, zgodnie z którym krótkoterminowa umowa dzierżawy rolniczej zawierana była na okres nie dłuższy niż 5 lat, a umowa długoterminowa – na okres dłuższy niż 5 lat. Korzystne byłoby także wprowadzenie dzierżawy rolniczej tzw. zawodowej, wiążącej strony do czasu osiągnięcia przez dzierżawcę wieku emerytalnego oraz dzierżawy tzw. dożywotniej zawieranej na czas życia strony umowy dzierżawy.

Tworząc nowy model dzierżawy rolniczej, rozważyć należałoby możliwość rejestracji umów dzierżawy prywatnych gruntów rolnych. Osoby jej dokonujące mogłyby udzielać fachowych informacji dzierżawcom i wydzierżawiającym, a także dysponowałyby wzorami umów dzierżawy rolniczej. W takiej sytuacji powstaje pytanie, która z instytucji jest w stanie zajmować się rejestracją umów dzierżawy rolniczej i sprawami dzierżaw. Teoretycznie jest kilka możliwości: izby rolnicze, urzędy gminy, jednostki doradztwa rolniczego. Wydaje się, że rejestracja ta nie powinna mieć charakteru obligatoryjnego, ale raczej opowiadać trzeba się za wprowadzeniem przepisów zachęcających strony umowy do jej dokonywania.

Mając na uwadze zapewnienie stabilizacji w zakresie prowadzonej działalności rolniczej, za uzasadnione uznać trzeba wprowadzenie do naszego porządku prawnego instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy rolniczej o następny ustawowo określony czas, np. 5 lat albo o okres określony w umowie dzierżawy rolniczej. Wyróżnić można co najmniej dwa rozwiązania legislacyjne w kwestii takiego przedłużenia dzierżawy rolniczej³³.

Pierwsze polegałoby na przyjęciu, że długoterminowa lub krótkoterminowa dzierżawa rolnicza wygasa z upływem okresu, na jaki została zawarta, chyba że dzierżawca w odpowiednim terminie (np. 6 miesięcy przed upływem zakończenia stosunku dzierżawy) zgłosi zamiar jej kontynuacji. Wydzierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie (np. wydzierżawiający, jego małżonek bądź krewny ma zamiar wykorzystywać osobiście przedmiot dzierżawy w celach rolniczych; wydzierżawiający ma zamiar przeznaczyć przedmiot dzierżawy na cele niezwiązane z rolnictwem i przeznaczenie takie jest zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego; dzierżawca nie wywiązywał się prawidłowo z obowiązków wynikających z umowy dzierżawy rolniczej, np. nie płacił terminowo czynszu dzierżawnego, nie prowadził prawidłowej gospodarki na przedmiocie dzierżawy).

³³ Za wprowadzeniem instytucji automatycznego przedłużania stosunku dzierżawy opowiadał się m.in. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 192.

Drugie rozwiązanie legislacyjne polegałoby na konieczności złożenia przez wydzierżawiającego oświadczenia o niewyrażeniu zgody na kontynuację stosunku dzierżawy rolniczej krótkoterminowej lub długoterminowej, np. w terminie rocznym przed upływem umownego czasu trwania dzierżawy. W przypadku niezłożenia takiego oświadczenia, nastąpiłoby przedłużenie stosunku dzierżawy o czas określony w ustawie albo w umowie. Wydzierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie. Również dzierżawca niezainteresowany dalszą dzierżawą mógłby złożyć oświadczenie o jej zakończeniu.

W celu uniknięcia nieporozumień związanych z określeniem stanu przedmiotu dzierżawy w chwili jego wydania dzierżawcy, ustawa o dzierżawie rolniczej powinna stanowić, że strony umowy wspólnie przygotowują opis przedmiotu w momencie oddania go przez wydzierżawiającego do używania i pobierania pożytków. Jest to szczególnie istotne w kontekście dokonania rozliczeń z tytułu ulepszeń. Podobny opis powinien zostać sporządzony przy zakończeniu dzierżawy rolniczej.

Należy postulować, by w ustawie o dzierżawie rolniczej zamieszczone zostały wyjątki od zasady, że na przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy rolniczej niezbędna jest zgoda wydzierżawiającego. Bez takiej zgody dzierżawca mógłby przenieść prawa i obowiązki wynikające z umowy dzierżawy rolniczej – po pierwsze – w przypadku przekazywania gospodarstwa rolnego na zstępnych celem uzyskania emerytury rolniczej czy renty strukturalnej, po drugie – w sytuacji gdy dzierżawca stał się długotrwale niezdolny do pracy, a prawa i obowiązki zostaną przeniesione na małżonka lub zstępnych, którzy dają gwarancję poprawnego gospodarowania przedmiotem dzierżawy. Należy się także opowiedzieć za wprowadzeniem regulacji, według której stosunek prawny nawiązany w następstwie zawartej przez dzierżawcę umowy o bezpłatne używanie lub poddzierżawę wygasa najpóźniej z chwilą zakończenia stosunku dzierżawy rolniczej. Przepisy powinny jednak dopuszczać możliwość zamieszczenia w umowie trójstronnej – zawartej pomiędzy dzierżawcą, wydzierżawiającym i poddzierżawcą – postanowienia o przekształceniu umowy poddzierżawy w umowę dzierżawy rolniczej w przypadku zakończenia dzierżawy.

Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna precyzować obowiązki dzierżawcy w zakresie zachowania zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy określone w Kodeksie cywilnym. Do obowiązków dzierżawcy należałoby prowadzenie prawidłowej gospodarki rolnej na dzierżawionym gruncie rolnym, nienaruszającej substancji i rolniczego charakteru przed-

miotu dzierżawy. Powinien on użytkować całą powierzchnię dzierżawionego gruntu rolnego, utrzymywać ją w odpowiedniej kulturze agrobiologicznej i agrotechnicznej oraz zapewnić jej maksymalne wykorzystanie produkcyjne³⁴. Zmiana rolniczego przeznaczenia przedmiotu dzierżawy mogłaby nastąpić wyłącznie za wcześniejszą zgodą wydzierżawiającego. Zgoda taka byłaby również konieczna w przypadku zmiany dotychczasowego sposobu korzystania z przedmiotu dzierżawy, jeżeli wpływałoby to na użytkowanie przedmiotu dzierżawy także po zakończeniu dzierżawy.

Ponadto wydzierżawiający powinien mieć zagwarantowane ustawowe prawo – po pierwsze – wstępu na teren przedmiotu dzierżawy i dokonania oględzin poszczególnych jego składników w celu sprawdzenia, czy dzierżawca prowadzi prawidłową gospodarkę na przedmiocie dzierżawy i przestrzega postanowień umowy dzierżawy rolniczej, po drugie – do pobrania i zbadania raz na 3 lata próbki gruntu w celu ustalenia zasobności gleb w składniki pokarmowe i ewentualnej zawartości substancji szkodliwych. Oględziny mogłyby zostać dokonane przez wydzierżawiającego wspólnie z przedstawicielem ośrodka doradztwa rolniczego.

Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna precyzować pojęcie „napraw” i „ulepszeń”. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby skorzystanie z praktyki ANR. Jeżeli chodzi o ulepszenia, należy postulować, aby na ich wykonanie niezbędna była zgoda wydzierżawiającego, choć ustawa o dzierżawie rolniczej powinna dopuszczać pewne wyjątki od tej reguły. Zaliczyć do nich trzeba: ulepszenia, których wykonanie wynika z prawidłowej gospodarki, a równocześnie nie narusza substancji przedmiotu dzierżawy i nie prowadzi do nieodwracalnych zmian w sposobie jego rolniczego użytkowania, a także ulepszenia, których celem jest dostosowanie prowadzonej działalności rolniczej na dzierżawionej nieruchomości rolnej do wymogów wynikających z odrębnych przepisów, w tym z prawa Unii Europejskiej. Rozmiar rekompensaty należnej dzierżawcy za wykonane ulepszenia powinno się określać stosownie do wzrostu wartości przedmiotu dzierżawy na koniec dzierżawy, będącego wynikiem poczynionych przez dzierżawcę nakładów. Z proponowanych zasad dotyczących wykonywania ulepszeń wynikałaby także dla dzierżawcy większa swoboda prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych.

Jeżeli chodzi o ustalanie wysokości czynszu dzierżawnego, niecelowe wydaje się wprowadzenie obligatoryjnego wymogu ustalania czynszu według stawek zawartych w akcie prawnym. Oznaczałoby to bowiem, że

³⁴ Zob. C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 176.

umowne postanowienia stron określające czynsz na poziomie przekraczającym te stawki wpływałyby automatycznie na obniżenie czynszu do stawek maksymalnych bądź jego podwyższenie do stawek minimalnych³⁵. Taki sposób ustalania czynszu mógłby wręcz zniechęcać strony do zawierania umowy dzierżawy rolniczej. Równocześnie jednak, aby ułatwić dzierżawcy i wydzierżawiającemu określenie właściwej stawki czynszu, należy zaproponować ustalanie przez jednostki doradztwa rolniczego minimalnych i maksymalnych stawek czynszu dzierżawnego w odniesieniu do gruntów rolnych w danym województwie. Określane raz w roku dla każdego regionu, na podstawie klasy gruntu rolnego, odrębnie dla gruntów zabudowanych i niezabudowanych stawki czynszu dzierżawnego bezsprzecznie pomogłyby stronom w ustaleniu stosownej wysokości świadczenia czynszowego.

Zasadne wydaje się zamieszczenie w przepisach o dzierżawie rolniczej instytucji obniżenia czynszu dzierżawnego w przypadku wystąpienia zdarzeń losowych. Jeżeli w ich następstwie lub na skutek innych nadzwyczajnych wypadków, za które dzierżawca nie ponosi odpowiedzialności (powódź, gradobicie, susza, mróz), zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy rolniczej uległby zmniejszeniu co najmniej o 15%, dzierżawca mógłby zwrócić się z wnioskiem do wydzierżawiającego o odpowiednie obniżenie czynszu bądź całkowite zwolnienie go z obowiązku zapłaty czynszu w danym roku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku albo braku odpowiedzi w ciągu 1 miesiąca od dnia jego złożenia, dzierżawca miałby prawo wystąpić z powództwem do sądu. Przepisy o dzierżawie rolniczej powinny przewidywać także instytucję obniżenia lub zwolnienia z czynszu dzierżawnego – zarówno wówczas, gdy stan przedmiotu w chwili oddania w dzierżawę wskazuje na jego zaniedbanie, jak również w przypadku nadzwyczajnej zmiany okoliczności towarzyszących wykonaniu umowy.

Jednym z najistotniejszych rozwiązań prawnych mających na celu ochronę prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych byłoby niewątpliwie wprowadzenie katalogu przyczyn przedterminowego zakończenia dzierżawy gruntów rolnych.

Przechodząc do wniosków *de lege ferenda* dotyczących instytucji ułatwiających dzierżawcom nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych, należy postulować zmiany w zakresie ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnej. Wydaje się, że prawo to powinno przysługiwać nie

³⁵ Por. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 193.

tylko rolnikom indywidualnym, ale także spółkom prawa handlowego, jeżeli głównym ich przedmiotem jest prowadzenie działalności rolniczej, ich wspólnicy mają kwalifikacje rolnicze, a obszar gospodarstwa nie przekracza 300 ha. Rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa pierwokupu uzasadnia przede wszystkim fakt, że często prowadzenie gospodarstwa rolnego o większej powierzchni, szczególnie w przypadku kilku osób, zmusza rolników do utworzenia spółki prawa handlowego i prowadzenia w tej formie prawnej działalności rolniczej. Jeżeli wspólnicy posiadają wykształcenie rolnicze, a ich główne zajęcie związane jest z prowadzeniem działalności rolniczej, to nie wydaje się słuszne pozbawienie spółek prawa handlowego prawa pierwokupu. Tym bardziej że podmioty takie mogą być beneficjentami niektórych środków finansowych. A zatem, jeżeli spółki prawa handlowego i inni przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność rolniczą na podobnych zasadach, jak rolnicy indywidualni w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE, jest to jeden z argumentów przemawiający za przyznaniem również tym producentom rolnym prawa pierwokupu do nabycia dzierżawionych gruntów rolnych.

Opowiedzieć się trzeba za wzmocnieniem pozycji dzierżawcy w przypadku sprzedaży dzierżawionych gruntów rolnych osobie trzeciej z pominięciem dzierżawcy. Dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie konstrukcji, że w przypadku sprzedaży dzierżawionego gruntu rolnego z pominięciem ustawowego prawa pierwokupu dzierżawca mógłby żądać, by sąd przyznał mu prawo wstąpienia w miejsce kupującego w umowie sprzedaży i nabycia na własność dzierżawionej nieruchomości na warunkach uzgodnionych z osobą trzecią³⁶.

Konieczne wydaje się doprecyzowanie przesłanek umożliwiających skorzystanie z prawa pierwokupu. Obecny wymóg, by umowa dzierżawy była wykonywana przez trzy lata, budzi wątpliwości interpretacyjne. Zasadna wydaje się konstrukcja, że prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy, jeżeli dzierżawa łącznie była wykonywana 3 lata, niezależnie od ilości zawartych umów i czasu ich trwania³⁷. Z treści przepisu powinno

³⁶ Konstrukcja taka występuje np. w prawie francuskim; zob. Ch. Scholz, *Die Landpacht in Frankreich*, „Agrarrecht” 1997, nr 4, s. 117; zob. też A. Lichorowicz, *O nowy model...*, s. 195.

³⁷ Według art. 3 ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, prawo pierwokupu przysługuje dzierżawcy m.in. jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej 3 lata, licząc od tej daty. Takie sformułowanie przepisu powoduje problemy w praktyce. Powstaje bowiem pytanie, czy prawo pierwokupu przysługuje tylko w przypadku, gdy dzierżawa była wykonywana 3 lata na podstawie ostatniej umowy, czy łącznie 3 lata, jeżeli zawartych było kilka następujących po sobie umów.

jasno wynikać, że prawo pierwokupu przysługuje zarówno w przypadku sprzedaży tylko dzierżawionego gruntu rolnego, jak i całego gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodziła dzierżawiona nieruchomości³⁸.

Biorąc pod uwagę, że uchwalenie ustawy o dzierżawie rolniczej jest procesem długotrwałym, warto wspomnieć o pilnych zmianach, które powinny zostać wprowadzone do obecnie obowiązujących aktów prawnych.

Jeżeli chodzi o dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP, to słuszny wydaje się postulat zmiany przepisów dotyczących zawierania umów dzierżawy, a zamieszczonych w ustawie z 19 października 1991 r. i aktach wykonawczych. Wydaje się, że ANR przed rozpoczęciem procedury przetargowej powinna ustalać nie tylko wysokość czynszu wywoławczego, ale także czynsz maksymalny. W przypadku zgłoszenia kilku ofert czy postąpić czynszu dzierżawnego o wysokości równej czy też przekraczającej wysokość maksymalną, należałoby przyznać wymienionej osobie prawnej uprawnienie do przeprowadzania negocjacji z oferentami. Wybór dzierżawcy nastąpiłby w takiej sytuacji na podstawie dodatkowych kryteriów, takich jak np. sytuacja finansowa, doświadczenie w zakresie prowadzonej działalności rolniczej, plan wykorzystania przedmiotu dzierżawy w ramach prowadzonej działalności, liczba miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres trwania dzierżawy nieruchomości. W ogłoszeniu o przetargu określona powinna być wywoławcza oraz maksymalna stawka czynszu, a także kryteria wyboru dzierżawcy (w razie, gdyby w czasie przetargu zgłoszono kilka ofert czy postąpić czynszu dzierżawnego o wysokości równej czy też przekraczającej wysokość maksymalną).

Odrębnego uregulowania wymaga w ustawie z 19 października 1991 r. zagadnienie przeniesienia praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy dzierżawy rolniczej zawartej w trybie przetargu. Za zgodą wydzierżawiającego powinno być dozwolone przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy zawartej w trybie przetargu ustnego nieograniczonego oraz ustnego ograniczonego, z zastrzeżeniem jednak, że osoba trzecia spełnia warunki, jakie kwalifikowały podmioty do udziału w tej ostatniej procedurze przetargowej. Natomiast przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy gruntów rolnych zawartej w trybie przetargu ofert pisemnych powinno być dozwolone tylko w przypadku, gdy osoba

³⁸ Obecnie zagadnienie to budzi wątpliwości; zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z 18 lipca 1975 r., III CZP 49/75, OSNC 1976, nr 4, poz. 78; S. Prutis, *Głosa do uchwały Sądu Najwyższego z 18 lipca 1975 r.*, „Państwo i Prawo” 1977, nr 6, s. 164; K. Stefańska, *Określenie sytuacji prawnej nabywcy gospodarstwa rolnego*, w: *Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki*, red. R. Budziński, A. Zieliński, Kłuczbork 2001, s. 229-230; A. Lichorowicz, *Dzierżawa*, w: *System prawa prywatnego...*, s. 210-211.

trzecia wstępująca w prawa i obowiązki dzierżawcy spełnia wszystkie wymagania, jakie stanowiły podstawę wyboru dzierżawcy w procedurze przetargowej.

Ponadto, ze względu na niejednolity charakter instytucji pierwszeństwa, należy wprowadzić przepis określający skutki prawne dokonania czynności naruszającej prawo pierwszeństwa dzierżawcy. Prawo to byłoby lepiej chronione, gdyby ustawodawca uznał, że czynności naruszające prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu są nieważne. Biorąc pod uwagę duże praktyczne zastosowanie instytucji przedłużenia umowy dzierżawy, słuszne wydaje się uregulowanie w ustawie albo w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji ustawowej zasady ustalania czynszu dzierżawnego w sytuacji przedłużenia dzierżawy na kolejny okres dzierżawny.

Jeżeli chodzi o dzierżawę gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, to konieczne wydaje się przyznanie wszystkim dzierżawcom gruntów prawa pierwszeństwa nabycia (np. po trzech latach trwania dzierżawy), tak jak w przypadku gruntów z Zasobu WRSP.

4. Podsumowując rozważania poświęcone propozycjom zmiany regulacji dzierżawy gruntów rolnych, podkreślić jeszcze raz należy, że zasadne wydaje się stworzenie odrębnej ustawy o dzierżawie rolniczej. W sprawach w niej nieuregulowanych zastosowanie miałyby przepisy Kodeksu cywilnego. Bezsprzecznie uchwalenie nowych regulacji byłoby procesem trudnym. Świadczy o tym fakt, że nie udało się tego dotychczas dokonać, mimo że podejmowane były wielokrotnie próby w tym zakresie. Być może problem polega na tym, że projekty przygotowywane były przez różne środowiska producentów rolnych, a proponowane rozwiązania nie zawsze były zbieżne. Być może właściwym rozwiązaniem, patrząc od strony technicznej, byłoby powołanie szerokiego zespołu do spraw opracowania projektu dzierżawy gruntów rolnych, który by taki projekt przygotował³⁹. Zespół taki powinien składać się m.in. z przedstawicieli dzierżawców reprezentujących potrzeby gospodarstw rodzinnych i wielkoobszarowych, dzierżawców gruntów prywatnych, gruntów Zasobu WRSP oraz należących do jednostek samorządu terytorialnego. W zespole takim istotny byłby udział przedstawicieli nie tylko ANR, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ale także ARiMR. Jak bowiem wiadomo, dzierżawcy są bardzo często beneficjentami środków z budżetu unijnego.

³⁹ Propozycje powołania zespołu, który zająłby się problematyką dzierżawy gruntów od ANR, wysuwane były podczas spotkań dzierżawców nieruchomości z Zasobu WRSP z przedstawicielami MRiRW oraz ANR.

Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna uwzględniać potrzeby producentów rolnych wynikające ze zmieniających się stosunków społeczno-gospodarczych. Dzierżawa stanowi często tytuł prawny organizowania i prowadzenia gospodarstw rodzinnych. Pamiętać jednak należy, że obok tych gospodarstw istnieje w Polsce duża liczba gospodarstw wielkotowarowych. Powstały one lub powiększyły swoją powierzchnię często dzięki dzierżawie z Zasobu WRSP. W pierwszym okresie funkcjonowania AWRSP (obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych) zachodziła potrzeba szybkiego zagospodarowania przejętego przez wymienioną instytucję mienia z uwagi na zapewnianie ciągłości produkcyjnej. W dzierżawę przekazano wtedy duże powierzchnie gruntów rolnych. Po wejściu w życie ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego pozycja prawna gospodarstw wielkoobszarowych uległa znacznemu osłabieniu. Oczywiście podstawę ustroju rolnego stanowi gospodarstwo rodzinne, ale gospodarstwa wielkotowarowe odgrywają istotną rolę na rynku rolnym i dlatego stworzenie odpowiednich ram prawnych także dla ich rozwoju powinno stanowić przedmiot zainteresowania ustawodawcy. Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna uwzględniać obecne i proponowane zmiany w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. Jeżeli chodzi o grunty państwowe to rozwiązać należy przede wszystkim sprawę reprivatyzacji, a także przeszłości ANR⁴⁰.

A NEW MODEL OF AGRICULTURAL LAND LEASE

Summary

In this paper, the focus is on necessary amendments to the existing legal regulations on agricultural land lease. The author calls on for a separate law on agricultural land lease. With regard to any issues left outside the scope of such law, the relevant provisions of the civil code should apply. In the making of a new model of agricultural land lease, the legislator should draw on the legislative doctrine elaborated in the old EU Member States and the experience of the Agricultural Property Agency in Poland. Moreover, the design of

⁴⁰ Na marginesie warto zauważyć, że za niekorzystne z punktu widzenia dzierżawców uznać trzeba rozwiązania zawarte w niektórych projektach aktów prawnych, np. ustawy o reformie rolnictwa, reformie rolnej i gospodarstwie rodzinnym oraz ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Projekty te przewidywały likwidację AWRSP i w następstwie tego zakończenie dzierżawy nieruchomości bądź wprowadzenie nowych postanowień do zawartych umów dzierżawy. Wydaje się, że zachowaniu ciągłości prowadzonej działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych lepiej by służyło pozostawienie nieruchomości rolnych w Zasobie WRSP. ANR ma ponad szesnastoletnie doświadczenie w zakresie gospodarowania państwowym mieniem i bardziej zasadna wydaje się jej modernizacja niż likwidacja.

agricultural land lease should meet the current social and economic expectations as the Common Agricultural Policy applies to the Polish agriculture as well.

A list of specific proposals of legal solutions that should be contained in the new agricultural land lease model is offered. It includes issues such as the term of lease and its prolongation, transfer of the lessee's rights and obligations to a third party, the effect of the lessee's or lessor's death on the legal relation between the lessee and the lessor, lease rentals and their revision during the term, reasons for premature termination of lease, or pre-emptive rights.

SUL NUOVO MODELLO DI AFFITTO DEI FONDI RUSTICI

Riassunto

L'obbiettivo della trattazione è l'analisi degli emendamenti che l'Autrice reputa necessari alla normativa riguardante l'affitto dei fondi rustici. Secondo l'Autrice sarebbe opportuna una legge autonoma sull'affitto agricolo. Per quanto non previsto da tale legge potrebbero trovare applicazione le norme del codice civile.

Creando un nuovo modello di affitto dei fondi rustici occorre prendere in considerazione le esperienze normative dei paesi dell'Ovest europeo e le esperienze dell'Agenzia degli Immobili Agricoli polacca. Inoltre, la disciplina dell'affitto dei fondi rustici dovrebbe rispondere alle attuali esigenze socio-economiche di conduzione dell'attività agricola derivanti, tra l'altro, dalla sottomissione dell'agricoltura nazionale alla Politica Agricola Comune.

L'Autrice propone dettagliate soluzioni legislative del nuovo modello di affitto dei fondi rustici riguardanti, tra l'altro, la durata dell'affitto, la possibilità di prorogarlo, il trasferimento dei diritti e degli obblighi dell'affittuario ai terzi, gli effetti della morte dell'affittuario o del concedente al rapporto di affitto, l'ammontare e la modifica del canone durante la vigenza dell'affitto, le cause della conclusione precoce di risoluzione dell'affitto, il diritto di prelazione.