

Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich

Uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej spowodowało objęcie naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Jak wiadomo, oddziałuje ona nie tylko na system cen produktów rolnych i dochodów rolniczych, ale także aktywnie wpływa na rozwój obszarów wiejskich. Do głównych zadań instrumentów prawnych służących wspieraniu tego rozwoju zaliczyć należy poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, ich modernizację oraz poprawę stanu środowiska poprzez racjonalną gospodarkę ziemią¹.

Oczywiste jest, że aby zachodziły trwałe zamiany struktury agrarnej, następował rozwój gospodarstw rolnych zgodny z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej, niezbędne jest stabilne posiadanie przez producenta rolnego gruntów rolnych. Zapewnia je prawo własności. Jednak obok własności, tytuł prawny prowadzenia gospodarstw rolnych stanowi często dzierżawa. Od kilkunastu lat zauważyć można coraz większe praktyczne znaczenie tejże instytucji w stosunkach wiejskich w Polsce. Jest ona prawną formą organizowania zarówno gospodarstw rodzinnych, jak i wielkoobszarowych. Do wzrostu popularności wspomnianej instytucji w dużym zakresie przyczyniła się działalność AWRSP (obecnie: ANR), a także szereg przepisów zachęcających rolników z jednej strony do oddawania gruntów rolnych w dzierżawę², z drugiej zaś do powiększania gospodarstw rolnych w oparciu o omawianą instytucję³.

Bezsprzecznie dzierżawa gruntów rolnych przyczynia się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych⁴. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy produ-

1 Zob. szerzej T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 239.

2 Zob. § 6 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 114, poz. 1191 z późn. zm); art. 28 ust. 4 pkt. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz.U. z 1998 r., Nr 7, poz. 25 z późn. zm).

3 W świetle ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. Nr 64, poz. 592), rolnikiem indywidualnym jest także dzierżawca, któremu przyznane zostało prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży dzierżawionych nieruchomości rolnych. Zob. też art. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz.U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 z późn. zm); art. 12 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz.U. z 2006, Nr 136, poz. 969).

4 Więcej na ten temat zob. A. Suchoń, *Dzierżawa gruntów rolnych jako instrument kształtowania ustroju rolnego*, (w:) *Studia Iuridica Agraria*, t. IV, Białystok 2005, s. 201 i n.

cenci rolni, prowadzący działalność na gruntach dzierżawionych mogą efektywnie realizować jedno z głównych zadań instrumentów rozwoju obszarów wiejskich, tj. dokonywać modernizacji gospodarstw rolnych oraz dbać o ochronę środowiska na cudzych gruntach rolnych. Pamiętać bowiem trzeba, że dzierżawa jest zobowiązaniowym stosunkiem prawnym, a w doktrynie od wielu lat wysuwane są opinie o konieczności zmiany przepisów poświęconych dzierżawie gruntów rolnych⁵.

Zwrócić należy także uwagę na fakt, że chociaż dzierżawa wykorzystywana jest przez ustawodawcę europejskiego jako instrument koncentracji gruntów rolnych, mający przyspieszyć proces zmiany generacji w rolnictwie oraz że stanowi popularną formę prawną władania ziemią w wielu państwach członkowskich, Unia Europejska nie wydała jak dotąd aktów prawnych regulujących w sposób generalny omawiają instytucję. Zagadnienie to stanowi domenę ustawodawstwa wewnętrznego krajów członkowskich⁶. W Polsce przepisy dotyczące dzierżawy zawarte są w kodeksie cywilnym (od art. 693 do 709 k.c.). Mają one zastosowanie przede wszystkim do dzierżawy prywatnych gruntów rolnych. Z kolei do dzierżawy gruntów tzw. „państwowych”⁷ stosuje się również inne akty prawne, tj. ustawę z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁸ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze⁹. Ponadto, prócz powszechnie obowiązującego prawa, istotny wpływ na dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP mają Wytyczne Prezesa Agencji¹⁰.

Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na następujące pytanie, czy i na ile przepisy prawne po pierwsze, sprzyjają prowadzeniu działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska na dzierżawionych gruntach rolnych, po drugie zaś umożliwiają dzierżawcom dokonywanie modernizacji gospodarstw rolnych.

Pobierając korzyści naturalne z gruntu rolnego, dzierżawca może w sposób istotny oddziaływać na jego substancję i zdolność produkcyjną, a także wpływać

5 Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, Konsekwencje stowarzyszenia Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą w dziedzinie polskiego ustawodawstwa w przedmiocie struktur agrarnych, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* 1996, nr 5, s. 230; idem, O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych), (w:) *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, pod red. W. Ziętary, Warszawa 1999, s. 186–196; A. Suchoń, Prawna ochrona trwałości dzierżawy gruntów rolnych – zagadnienia wybrane, (w:) *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, pod red. R. Budzinowskiego, Poznań 2004, s. 232–234.

6 Zob. szerzej A. Lichorowicz, P. Czechowski, *Dzierżawa gruntów rolnych w świetle standardów europejskich*, *Podatki i Prawo Gospodarcze UE* 1999, nr 6, s. 2.

7 Dzierżawa tzw. „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od roku 1992 od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei następcą prawnym wymienionej osoby prawnej po wejściu w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

8 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 208, poz. 2128 z późn. zm. (zwana dalej: *ustawa z 19 października 1991 r.*).

9 Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 140, poz. 1349).

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

na poprawę albo pogorszenie stanu środowiska. W świetle art. 696 kc., dzierżawca powinien swoje prawo do używania przedmiotu dzierżawy i pobierania pożytków wykonywać zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki oraz nie może zmieniać jego przeznaczenia bez zgody wydzierżawiającego. W kodeksie cywilnym nie ma bliższego określenia, o jakie zasady prawidłowej gospodarki chodzi. Brak też przykładów działań, jakie dzierżawca winien podejmować w celu realizacji tych wymogów¹¹. Można zatem przyjąć, że dzierżawca wykonuje swoje prawo do używania i pobierania pożytków zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, podejmując działania, które można uznać za gospodarczo efektywne zarówno z punktu widzenia interesów stron umowy, jak i interesu społecznego¹². Słuszne zatem jest stwierdzenie, że art. 696 kc. stwarza jedynie ramy, w których dzierżawca ma wykonywać swoje prawo.

Pewne wskazówki, a niekiedy nawet obowiązki w zakresie prowadzenia prawidłowej gospodarki, określone zostały w pozakodeksowych aktach prawnych. Wspomnieć trzeba przede wszystkim o ustawie z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹³. Duża część zawartych w niej przepisów adresowana jest zarówno do właściciela (użytkownika wieczystego) nieruchomości, jak i posiadacza samoistnego oraz zależnego gruntu (np. dzierżawcy, dzierżyciela, zarządcy, administratora)¹⁴. Tak szerokie ujęcie podmiotowe podyktowane jest interesem społecznym i dążeniem do możliwie pełnego wykorzystywania gruntów rolnych¹⁵. Według ustawy z 3 lutego 1995 r., ochrona gruntów rolnych polega m.in. na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej, rekultywacji i zagospodarowania gruntów na cele rolnicze. Dzierżawca gruntów rolnych zobowiązany jest np. do przeciwdziałania degradacji gleb, a w szczególności erozji¹⁶. O potrzebie wprowadzania upraw antyerozyjnych i prawidłowego kształtowania krajobrazu rolnego świadczy fakt, że różne rodzaje erozji zagrażają dużym obszarom gruntów rolnych Polski¹⁷. Erozja gleb wpływa na

11 Pojęcie „prawidłowej gospodarki” występuje także w kilku innych przepisach kodeksu cywilnego. Art. 53 kc. i art. 213 kc. odsyłają do „zasad prawidłowej gospodarki”, natomiast w świetle art. 256 kc. użytkownik powinien wykonywać swoje prawo zgodnie z „wymaganiami prawidłowej gospodarki”. Jednak i te przepisy nie zawierają wyjaśnienia omawianego pojęcia.

12 Więcej na ten temat zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, *Dzierżawa* (w:) *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. VIII, red. J. Panowicz–Lipska, Warszawa 2004, s. 182; J. Szachnolowicz, *Dzierżawa*, (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2000, s. 292–294.

13 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 121, poz. 1266 zwana dalej: ustawa z dnia 3 lutego 1995 r.

14 Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. pod pojęciem „właściciela” rozumie się również posiadacza samoistnego, zarządcę lub użytkownika, użytkownika wieczystego i dzierżawcę; szerzej na temat ochrony gruntów rolnych zob. T. Kurowska, *Ochrona gruntów rolnych*, (w:) *Prawo rolne*, red. A. Stelmachowski, Warszawa 2005, s. 253.

15 Zob. P. Czechowski, *Ochrona gruntów rolnych*, (w:) P. Czechowski, M. Korzycka–Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 361.

16 Szerzej na temat erozji zob. A. Mocek, *Ochrona gleby przed erozją i zagęszczeniem*, (w:) *Krajowy Program Rolno-środowiskowy. Zasady uczestnictwa i wymogi produkcji rolniczej*, pod red. W. Poczty, Koszalin 2004, s. 103–108.

17 Tak R. Grzeszkiewicz, Z.M. Karaczun, *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie a ochrona środowiska. Raport Instytutu na rzecz Ekorozwoju*, Warszawa 1995, s. 12.

obniżenie plonów, a w krańcowej formie może spowodować przekształcenie gruntów rolnych w nieużytki.

Omawiając zagadnienie prowadzenia prawidłowej gospodarki na gruntach rolnych, w tym dzierżawionych, nawiązać trzeba do aktu wykonawczego do ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru, tj. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymywania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej¹⁸. Jak wiadomo, dzierżawcy przysługują płatności bezpośrednie na będące w jego posiadaniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, utrzymywane w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. W świetle wspomnianego rozporządzenia „utrzymywaniem gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska” jest m.in. uprawa roślin lub ugorowanie – w przypadku gruntów ornych; w przypadku łąk – koszenie okrywy roślinnej i jej usunięcie co najmniej raz w roku w terminie do dnia 31 lipca. Płatności bezpośrednie stanowią niewątpliwie istotne źródło dochodów dla dzierżawców prowadzących działalność rolniczą, a ich rola będzie stale wzrastać. Jak bowiem obrazują dane statystyczne, obecnie w „starych” krajach Unii Europejskiej aż 70% dochodów rolniczych stanowią właśnie płatności bezpośrednie¹⁹. Warto również zaznaczyć, że w przyszłości otrzymanie przez rolnika dopłat bezpośrednich będzie łączyło się z obowiązkiem wypełniania znacznie wyższych standardów niż te, które zostały określone w rozporządzeniu z dnia 7 kwietnia 2004. Oznacza to wspieranie rolników (w tym dzierżawców) prowadzących gospodarstwo zgodnie z obowiązującymi, wysokimi wymaganiami (odnoszącymi się także do poprawy stanu środowiska poprzez racjonalną gospodarkę ziemią) oraz częściowe lub całkowite pozbawienie wsparcia tych, którzy takich standardów nie przestrzegają²⁰.

Prócz dopłat bezpośrednich dzierżawcy mogą starać się o inne środki z budżetu unijnego. W tym miejscu warto wspomnieć o takich działaniach, jak chociażby „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt” czy „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)”. Głównym założeniem tego pierwszego programu jest zachęcenie rolników do działań na rzecz ochrony środowiska i przyrody w swoim gospodarstwie rolnym²¹. Do celów szczegółowych programu zaliczyć należy promocję systemów produkcji rolniczej prowadzonych w sposób zgodny z wymogami ochrony środowiska (przeciwdziałanie zanieczyszczeniom wód, erozji gleb), ochro-

18 Dz.U. Nr 65, poz. 600 z późn. zm.

19 Tak W. Guba, W. Piskorz, *Implikacje reformy wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski*, Warszawa 2002, s. 21.

20 A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, (w:) A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna*, Warszawa 2004, s. 74.

21 Szerzej zob. S. Balcerek, *Programy rolnośrodowiskowe jako prawny instrument rozwoju obszarów wiejskich*, (w:) *Prawo i administracja*, t. IV, pod red. R. Budzinowskiego, Piła 2005, s. 23–48.

nę i kształtowanie krajobrazu, ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków dzikiej fauny i flory oraz ich siedlisk, poprawę stanu świadomości ekologicznej wśród społeczności wiejskiej. W latach 2004–2006 obejmował on 7 przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, z których np. „rolnictwo zrównoważone” polega na ograniczeniu nawożenia, zbilansowaniu gospodarki nawozami i przestrzegania odpowiedniego następstwa roślin, „rolnictwo ekologiczne” na stosowaniu metod rolnictwa ekologicznego, zaś „ochrona gleb i wód” na stosowaniu międzyplonów w celu zwiększenia udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno–zimowym. O wsparcie finansowe mógł ubiegać się producent rolny, a więc osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadzący działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym o powierzchni co najmniej 1 ha użytków rolnych, który zobowiązał się m.in. do realizacji programu rolnośrodowiskowego przez okres 5 lat, zgodnie z planem działalności rolnośrodowiskowej potwierdzonym przez doradcę rolnośrodowiskowego²².

Rolnicy, którzy otrzymali środki pieniężne w ramach niektórych działań zawartych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich²³, np.: „Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)” czy „Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt”, muszą prowadzić działalność rolniczą zgodnie z zasadami „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej”²⁴. Pojęcie to zostało wprowadzone przez ustawodawstwo Unii Europejskiej²⁵ i oznacza takie standardy gospodarowania, których przestrzegałby racjonalnie postępujący rolnik w danym kraju²⁶. Dotyczą one przede wszystkim wymogów związanych z gospodarką nawozami, ochroną wód i gleb, zachowaniem cennych siedlisk i gatunków występujących na obszarach rolnych, a także z ochroną walorów krajobrazu²⁷. Zaznaczyć trzeba, że w latach 2007–2013 obowiązywać będą

22 Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 174, poz. 1809 z późn. zm.).

23 Dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl>

24 Prócz zasad „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej” występuje także Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej. Został on opracowany dla potrzeb realizacji Dyrektywy Azotanowej. Jest zbiorem zasad, porad i zaleceń, które powinny być przestrzegane w gospodarstwie w celu uniknięcia zagrożeń dla środowiska. Zob. opracowanie „Skrócony zbiór Zasad Dobrej Praktyki Rolniczej dla potrzeb wdrażania Dyrektywy Azotanowej” http://www.mos.gov.pl/1materialy_informacyjne/raporty_opracowania/kodeks/_spis.pdf

25 Zob. rozporządzenie Rady WE nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, nowelizujące i uchylające niektóre rozporządzenia; Dz.Urz. WE 1999 L 160, s. 80.

26 Zasady te zostały określone w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wsparcie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 73, poz. 657 z późn. zm.). Zob. np. J. Grabiński, J. Igras, S. Lipski, *Zwykła Dobra Praktyka Rolnicza*, (w:) Krajowy Program Rolnośrodowiskowy. Zasady uczestnictwa i wymogi produkcji rolniczej, pod red. W. Poczty, Koszalin 2004, s. 30–32.

27 Przykładowo, w gospodarstwie rolnym można stosować wyłącznie nawozy naturalne oraz nawozy dopuszczone do obrotu. Dawka nawozu naturalnego, zastosowana w ciągu roku, nie może zawierać więcej niż 170 kg azotu (N) w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych. Nawozy naturalne w postaci stałej powinny być przechowywane w pomieszczeniach inwentarskich lub na nieprzepuszczalnych płytach zaopatrzonych w odpowiednie instalacje. Wymagania w zakresie ochrony gleb obejmują m.in. utrzymywanie w stanie sprawności technicznej

nowe regulacje prawne dotyczące finansowania Wspólnej Polityki Rolnej. Ogólne zasady wspólnotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w tym okresie zawarte zostały w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)²⁸. Na mocy tego rozporządzenia oraz Projektu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich w latach 2007–2013²⁹ przewidziane zostały środki finansowe zarówno na programy rolnośrodowiskowe, jak i wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Jak zostało już zaznaczone podczas wcześniejszych rozważań, producent rolny (w tym dzierżawca), aby otrzymać środki finansowe z programów rolnośrodowiskowych musi zobowiązać się do prowadzenia działalności rolniczej przez 5 lat zgodnie z zasadami „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej”. Jak wiadomo, w świetle Kodeksu cywilnego dzierżawa może być zawarta zarówno na czas oznaczony, jak i nieoznaczony. Tę ostatnią można wypowiedzieć z zachowaniem umownych albo ustawowych terminów wypowiedzenia. Brakuje również w Kodeksie cywilnym instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy na następny okres dzierżawny. Jeżeli chodzi o dzierżawę z Zasobu WRSP, to – co prawda – ustawa z dnia 19 października 1991 r. wprowadziła obowiązek zawierania dzierżawy na czas oznaczony i możliwość jej przedłużenia, ale jak pokazuje praktyka, wnioski dzierżawców w tym zakresie składane na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 wymienionego aktu prawnego często nie zostają rozpatrzone w odpowiednim terminie i dzierżawa wygasa. Brak kontynuacji dzierżawy w przypadku przyznania dzierżawcy środków finansowych może w niektórych przypadkach spowodować konieczność ich zwrotu.

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej producenci rolni, aby kontynuować prowadzoną działalność rolniczą, zmuszeni są często do dostosowania przedmiotu dzierżawy, a szczególnie budynków i urządzeń, do wymogów unijnych. Chodzi zwłaszcza o osiągnięcie odpowiednich standardów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych z zakresu ochrony środowiska. W gospodarstwach rolnych niezbędne jest stworzenie odpowiednich warunków bytowania dla poszczególnych grup zwierząt, zapewnienie oświetlenia i wentylacji, wyposażenie w urządzenia do odprowadzania ścieków do szczelnych zbiorników, wyposażenie w płyty gnojowe³⁰. Przykładowo, producenci mleka muszą dostosować warunki utrzymania krów

urządzeń przeciwerozyjnych oraz melioracji szczegółowych, jeżeli na danych gruntach takie się znajdują. Zob. szerzej Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Zwykła Dobra Praktyka Rolnicza*, Warszawa 2003, s. 5 i n.

28 Dz.Urz.UE 2005, L 277, s. 1.

29 Do czasu oddania niniejszego artykułu do druku, nie zostały jeszcze wydane polskie akty prawne dotyczące zasad wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Natomiast przygotowany został przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (zwany dalej: PROW), dostępny na stronach internetowych <http://www.mrirw.gov.pl>

30 Podsumowanie wyników negocjacji akcesyjnych, *Biuletyn Informacyjny* 2003, wydawany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, nr 1–2, s. 55–58.

mlecznych do wymagań sanitarnych, a wydzielone pomieszczenia do przechowywania mleka wyposażać w odpowiednie urządzenia³¹.

Konieczność dokonania modernizacji przedmiotu dzierżawy wynika, oczywiście, nie tylko z przepisów unijnych, ale może być następstwem postępu technicznego czy długoletniego używania rzeczy. W związku z tym ustalić należy, która ze stron umowy dzierżawy jest zobowiązana do wykonania modernizacji przedmiotu dzierżawy, w tym przystosowania go do standardów unijnych, a także jak kształtuje się kwestia dokonania rozliczeń pomiędzy dzierżawcą a wydzierżawiającym oraz czy dzierżawcy mogą starać się o środki z budżetu unijnego na wspomniane działania.

Zgodnie z art. 697 kc., dzierżawca ma obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym. Z drugiej strony, wydzierżawiający ma obowiązek utrzymywania przedmiotu dzierżawy w stanie zdatnym do użytku przez cały czas trwania dzierżawy (art. 662 k.c. w związku z art. 694 kc.). Oba wymienione przepisy mają na celu zachowanie substancji przedmiotu dzierżawionego. Ze względu na produkcyjny charakter dzierżawy gruntów rolnych i szybsze zużycie przedmiotu dzierżawy, to właśnie na dzierżawcę przerzucony został główny ciężar pieczy nad przedmiotem dzierżawy³². W świetle art. 697 kc., „naprawy” są niewątpliwie związane z bieżącą, prawidłową eksploatacją przedmiotu dzierżawy. Na ich dokonywanie nie jest potrzebna zgoda wydzierżawiającego. Można zatem przyjąć, że wykonywanie napraw jest obowiązkiem dzierżawcy, podejmowanym w ramach racjonalnej gospodarki, który odnosi się do każdego dobrego gospodarza³³. Koszty napraw nie podlegają rozliczeniu i ponoszone są przez dzierżawców.

W czasie trwania stosunku dzierżawy dzierżawca może – poprzez inwestycje lub naprawy – nie tylko zachować, ale i podwyższyć wartość użytkową przedmiotu dzierżawy³⁴. Kodeks cywilny w przepisach dotyczących dzierżawy nie precyzuje, co należy rozumieć przez „ulepszenie” przedmiotu dzierżawy. W praktyce może zatem pojawić się problem zakwalifikowania nakładów dokonanych przez dzierżawcę zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki jako naprawy czy ulepszenia. Dokonując takiego rozróżnienia, trzeba oprzeć się przede wszystkim na kryterium obiektywnego, trwałego podwyższenia wartości użytkowej przedmiotu dzierżawy w wyniku działania dzierżawcy. Zakres przedmiotowy „ulepszeń” jest szeroki. Odnosi się zarówno do części składowych, przynależności, jak i innych trwałych oraz zmaterializowanych efektów nakładów i działań dzierżawcy³⁵. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że według art. 696 kc., na dzierżawcy ciąży obowiązek zachowania prze-

31 Zob. *ibidem*, s. 55–58.

32 Tak W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 84–85.

33 Zob. J. Szachulowicz, (w:) *Kodeks cywilny...*, t. II, s. 295.

34 Zob. W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 88.

35 *Ibidem*, s. 88 i n.

znaczenia przedmiotu dzierżawy, a zatem w przypadku ulepszeń zmieniających to przeznaczenie, konieczne jest uzyskanie zgody wydzierżawiającego.

Jeżeli chodzi o przystosowanie przedmiotu dzierżawy do standardów unijnych, to rozważyć należy dwie możliwości. Pierwszą, jaką należałoby wziąć pod uwagę, jest obciążenie wydzierżawiającego powinnością przystosowania przedmiotu dzierżawy do wymogów unijnych, a to ze względu na ciążący na nim obowiązek jego utrzymywania w stanie zdatnym do użytku przez cały czas trwania dzierżawy (art. 662 kc. w zw. z art. 694 kc.). Wydaje się, że opcja taka może mieć zastosowanie wyjątkowo. Mianowicie wówczas, gdy przedmiotem dzierżawy jest przykładowo gospodarstwo rolne, a dzierżawca zobligowany został w umowie do utrzymania inwentarza i prowadzenia określonej działalności, np. produkcji mleka z uwagi na przyznanie indywidualnej kwoty referencyjnej mleka. Jak wiadomo, wydzierżawiający zobowiązany jest do wydania przedmiotu dzierżawy w stanie umożliwiającym prowadzenie umówionej działalności. Jeżeli w trakcie trwania dzierżawy gruntów rolnych nastąpi zmiana przepisów prawnych, na skutek czego bez dokonania modernizacji przedmiot dzierżawy nie będzie zdalny do określonego w umowie użytku, wówczas wydzierżawiający powinien przystosować przedmiot do aktualnych wymogów. W przeciwnym razie dzierżawca nie będzie mógł wykorzystywać przedmiotu dzierżawy do umówionego użytku.

Druga możliwość to uznanie, że inwestycje te powinny być wykonywane przez dzierżawcę w ramach prowadzenia racjonalnej gospodarki na dzierżawionym gruncie rolnym. Bezsprzecznie w wyniku jej dokonania następuje podwyższenie wartości przedmiotu dzierżawy, a zatem jest to ulepszenie. Wydaje się, że wszystko zależy od rodzaju prowadzonej działalności rolniczej i zakresu obowiązków związanych z dostosowaniem do wymogów unijnych. Jeżeli są to czynności drobne, niewymagające dużych środków finansowych, podejmowane przez dzierżawcę działania uznać można za wykonywanie dzierżawy zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Problemy powstają w przypadku modernizacji przedmiotu dzierżawy, wymagającej znacznych nakładów finansowych. Przy zawieraniu długoterminowych umów dzierżawca nie może przewidzieć, jakie wymagania w przyszłości będą się łączyły z prowadzeniem określonej działalności rolniczej. W takiej sytuacji trudno wymagać od dzierżawców, by przystosowanie do wymogów unijnych dokonane zostało wyłącznie na ich koszt. Poza tym w przypadku wykonania takich modernizacji wydzierżawiający nie powinien mieć prawa do powoływania się na przewidzianą przez art. 676 kc. w związku z 694 kc. możliwość żądania przywrócenia stanu poprzedniego przedmiotu dzierżawy po zakończeniu stosunku prawnego.

Powstaje jednak pytanie, na jakiej podstawie dzierżawca może żądać zwrotu kosztów dokonanych ulepszeń, jeżeli wykonał je z uwagi na konieczność dostoso-

wania gospodarstwa do standardów unijnych? Uzasadnione wydaje się rozważenie zastosowania art. 226 kc. albo instytucji bezpodstawnego wzbogacenia³⁶.

W świetle art. 230 kc., przepisy dotyczące roszczeń samoistnego posiadacza o zwrot nakładów na rzecz stosuje się odpowiednio do stosunku między właścicielem rzeczy a posiadaczem zależnym, o ile z przepisów regulujących ten stosunek nie wynika nic innego. Dzierżawca mógłby zatem żądać na podstawie art. 226 kc. zwrotu innych nakładów niż konieczne o tyle, o ile zwiększałyby one wartość rzeczy w chwili wydania jej wydierżawiającemu. Problem przy powołaniu się na art. 226 kc. polega na ustaleniu, czy można ten przepis stosować do dzierżawy. W wyroku z 19.11.1998 r. Sąd Najwyższy³⁷ stwierdził, że art. 230 kc. dotyczy tylko takiego posiadacza zależnego, który – władając rzeczą w określonym zakresie – nie ma do tego prawa skutecznego względem właściciela. Jeżeli zaś nakładów na rzecz dokonał posiadacz zależny, któremu w danym zakresie przysługuje prawo, zwrot nakładów może nastąpić tylko na zasadach stosunku prawnego będącego podstawą prawa posiadania. Poza tym w orzeczeniu z 17.01.2003 r. Sąd Najwyższy³⁸ wyraził opinię, że posiadacz lokalu nie może rozliczać nakładów na jego remont na podstawie art. 226 kc., jeśli nakłady te zostały poniesione w czasie trwania najmu. W takim przypadku do ich rozliczenia należy stosować przepisy o najmie, przede wszystkim art. 676 kc.

Drugą ewentualną podstawę wystąpienia przez dzierżawcę gruntów rolnych z roszczeniem o zwrot nakładów stanowią przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu³⁹. Stwierdzić jednak trzeba, że zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie⁴⁰ pojawiały różne opinie w tej kwestii. Przykładowo, Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 4.11.1980 r.⁴¹ stwierdził, że najemca nie może dochodzić zwrotu nakładów na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, ale wyłącznie na podstawie przepisów normujących stosunki najmu.

Wydaje się zasadne wysunięcie twierdzenia, że biorąc pod uwagę obowiązki dzierżawcy wynikające z art. 696 kc., produkcyjny charakter przedmiotu dzierżawy oraz konieczność dostosowania przedmiotu dzierżawy do standardów unijnych, uzasadnione jest twierdzenie, że we wszystkich tych przypadkach, gdy ochrona dzierżawcy wobec wzbogaconego wydierżawiającego, gwarantowana umową lub ustawą, okaże się niepełna (niewystarczająca), możliwe jest odwołanie się do instytucji bezpodstawnego wzbogacenia⁴². Zadaniem tej instytucji bowiem jest właśnie

36 Zob. J. Szachulowicz, (w:) Kodeks cywilny..., t. II, s. 296.

37 III CKN 33/98, OSNC 1999, nr 6, poz. 110.

38 III CKN 793/00, LEX nr 77074.

39 Szerzej na temat instytucji bezpodstawnego wzbogacenia zob. zwłaszcza E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 124 i n.

40 Zob. np. W. Czachórski, *Prawo zobowiązań*. Warszawa 1968, s. 234.

41 II CR 384/80, OSN 1981, nr 7, poz. 134.

42 Interpretacja taka znajduje poparcie w doktrynie. Zob. np. W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 149–150; C. Stempka-Jażwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 104–108; J. Szachulowicz, (w:) *Kodeks cywilny...*, t. II, s. 296.

przywrócenie zachwianej równowagi majątkowej – przy braku lub niedostatecznej podstawie prawnej wzbogacenia⁴³. Tak więc dzierżawca, który dokonał ulepszeń na dzierżawionych gruntach, miałby prawo wystąpić po zakończeniu dzierżawy z roszczeniem przeciwko wydzierżawiającemu o zwrot kosztów dokonanych nakładów na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu (oczywiście w przypadku braku porozumienia stron w tej kwestii).

Jeżeli chodzi o dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP, niektóre zagadnienia związane z wykonywaniem inwestycji dostosowujących jej przedmiot do przepisów unijnych ujęte zostały w Porozumieniu zawartym pomiędzy ANR a Federacją Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych z dnia 13 czerwca 2005 r. Według § 16 tego dokumentu w pierwszej kolejności powinny być realizowane inwestycje dostosowujące przedmiot dzierżawy do obowiązujących przepisów prawa europejskiego. W tym zakresie ANR i dzierżawcy postanowili, że dążyć będą do maksymalnego wykorzystania środków unijnych w ramach działających programów. Wymieniona osoba prawna zobowiązała się wspierać dzierżawców ubiegających się o środki finansowe z budżetu unijnego między innymi poprzez: wyrażenie zgody na realizację inwestycji, przedłużenie dzierżawy do co najmniej 5 lat, w przypadku kiedy umowny termin upływa przed tym okresem⁴⁴.

Na uwagę zasługuje także § 17 Porozumienia z 13 czerwca 2005 r., zgodnie z którym w przypadku prowadzenia inwestycji na części dzierżawionej nieruchomości z Zasobu WRSP, ANR rozważy możliwość sprzedaży tej części na rzecz dzierżawcy w ramach pierwszeństwa nabycia. W pozostałych przypadkach wymieniona osoba prawna, w miarę posiadanych środków finansowych oraz z zachowaniem przepisów dotyczących zamówień publicznych, może uczestniczyć w inwestycjach realizowanych na przedmiocie dzierżawy ze środków własnych lub wspólnie z dzierżawcą. Ponadto, w przypadku inwestycji niezbędnych do dostosowania przedmiotu dzierżawy do norm prawa unijnego i przez to umożliwiających dzierżawcy kontynuację działalności gospodarczej, nie będzie naliczany czynsz od wzrostu wartości obiektu, wynikającego z inwestycji realizowanych na koszt ANR.

Jeżeli chodzi o zasady wykonywania modernizacji przedmiotu dzierżawy z Zasobu WRSP, zaznaczyć należy, że ustawa z 19 października 1991 r. oraz wydane do niej akty wykonawcze nie zawierają regulacji dotyczącej dokonywania napraw i ulepszeń oraz rozliczeń pomiędzy dzierżawcą a wydzierżawiającym. Dzierżawca, gdy zdecyduje się na dokonanie inwestycji (ulepszenia), powinien – zgodnie z procedurą ustaloną przez ANR – wystąpić ze stosownym wnioskiem i przedłożyć wymagane dokumenty do dyrektora oddziału terenowego ANR. Wnioski dzierżawców o wyrażenie zgody na dokonanie inwestycji rozpatruje komisja. W przypadku wy-

⁴³ Zob. W. Pańko, *Dzierżawa...*, s. 150.

⁴⁴ Dotyczy to jednak tylko dzierżawców, którzy według opracowanych przez ANR zasad spełniają warunki do udzielenia zgody na wykonanie inwestycji oraz do przedłużenia dzierżawy.

rażenia zgody, zostaje zawarta umowa pomiędzy wydzierżawiającym a dzierżawcą. W praktyce wykorzystywane są dwa rodzaje wzorów takich kontraktów – wzór umowy o wykonanie inwestycji finansowanej przez dzierżawcę lub wzór umowy o inwestycję prowadzoną na koszt wymienionej państwowej osoby prawnej⁴⁵.

Jako zasadę przyjmuje się, że dzierżawca pokrywa koszty inwestycji przy zapewnieniu ze strony ANR, że zachowa ona poczynione ulepszenie za zapłatą sumy odpowiadającej jego wartości rynkowej w chwili zwrotu przedmiotu dzierżawy. W niektórych sytuacjach istnieje możliwość uzgodnienia z dzierżawcą, że inwestycje będą finansowane na koszt wydzierżawiającego. Odnosi się do zwłaszcza do modernizacji o wysokiej wartości (przy krótkim okresie dzierżawy), w zakresie ochrony środowiska bądź tworzących nowe miejsca pracy⁴⁶. W uzasadnionych wypadkach (gdy np. inwestycja związana jest z wprowadzeniem nowoczesnych technologii) finansowane mogą być także środki trwałe, stanowiące pierwsze wyposażenie obiektu budowlanego. Wykonanie inwestycji bez pisemnej zgody ANR, skutkujące zmianą przeznaczenia części lub całości przedmiotu dzierżawy, może stanowić podstawę do wypowiedzenia umowy ze skutkiem natychmiastowym. W takim przypadku dzierżawca może być dodatkowo obciążony kosztami przywrócenia stanu poprzedniego⁴⁷.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej, dzierżawcy gruntów rolnych w latach 2004–2006 mogli korzystać z wielu programów finansowanych z budżetu unijnego. Wspomnieć należy przede wszystkim o działaniu „Dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej”⁴⁸. W jego ramach dzierżawcy prowadzący gospodarstwo rolne mogli uzyskać wsparcie na inwestycje w zakresie: przechowywania nawozów naturalnych, wymogów weterynaryjnych dotyczących produkcji mleka i produktów mlecznych, spełnienia minimalnych warunków utrzymania kur. Producenci rolni za uzyskanie środki mogli wyposażyć gospodarstwo – w zależności od potrzeb – np. w płytę gnojową lub zbiornik na gnojówkę bądź gnojownicę. Dzierżawcy prowadzący gospodarstwa specjalizujące się w produkcji mleka, planując poprawić warunki higieniczne związane z udojem i przechowywaniem mleka surowego, mogli sfinansować m.in. modernizację ścian i podłóg w pomieszczeniach do udoju oraz w pomieszczeniach do przechowywania mleka, wykonanie ujęcia wody.

45 Wzory umów o wykonanie inwestycji zamieszczone zostały m.in. na stronie internetowej ANR: <http://www.anr.gov.pl>

46 Inwestycje dotyczą m.in. obiektów służących do uzdatniania wody, oczyszczania ścieków, wprowadzania energooszczędnych technologii.

47 Zob. Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem, Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 2003, s. 36–38.

48 Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na dostosowanie gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej objęte planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. Nr 17, poz. 142 z późn. zm.).

Dzierżawcy mogli brać również udział w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. W jego ramach wspierane były projekty związane z modernizacją gospodarstw rolnych, prowadzące do ich dostosowania do warunków jednolitego rynku unijnego. Środki finansowe mogły być przeznaczane na realizację inwestycji, mających na celu poprawę dochodowości i konkurencyjności gospodarstw, dostosowanie profilu, skali i jakości produkcji do potrzeb rynku, bezpieczeństwo żywności, poprawę warunków utrzymania zwierząt, ochronę środowiska. Pomocą były objęte koszty budowy budynków inwentarskich lub gospodarczych, instalacji urządzeń do nawadniania upraw, inwestycji służących ochronie środowiska itp.

Beneficjentami mogły być zarówno osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą lub produkcję w działach specjalnych produkcji rolnej, jak też osoby prawne, których przedmiotem działalności była działalność w rolnictwie lub w działach specjalnych produkcji rolnej. Podmioty te mogły być posiadaczami samoistnymi albo zależnymi nieruchomości rolnych. Pomoc polegała na refinansowaniu części poniesionych kosztów projektu. Wśród szeregu dokumentów, jakie zobowiązany był złożyć producent rolny w ARiMR wraz z wnioskiem o dofinansowanie inwestycji, niezbędnym był i taki, który potwierdzał tytuł prawny do gospodarstwa, w którym miał być realizowany projekt. Ponadto do wniosku załączyć należało oświadczenie właściciela nieruchomości, w którym wyrażał on zgodę na realizację projektu – jeżeli gospodarstwo lub jego część jest w posiadaniu zależnym wnioskodawcy i uzyskana z tego gospodarstwa lub jego części nadwyżka miała bezpośredni wpływ na osiągnięcie wymaganego progu żywotności ekonomicznej⁴⁹.

Wszystko na to wskazuje, że w latach 2007–2013 dzierżawcy będą mogli korzystać ze środków przewidzianych w programie „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Według bowiem projektu PROW beneficjentem będzie osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność rolniczą w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej. Działanie ma na celu poprawę konkurencyjności sektora rolnego poprzez zwiększenie efektywności gospodarstw rolnych oraz zharmonizowanie warunków produkcji rolnej z wymogami dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, higieny produkcji, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz warunków utrzymania zwierząt. Pomoc ma być przyznana na inwestycje mające na celu dostosowanie gospodarstwa rolnego do standardów wymaganych przepisami prawa Unii Europejskiej, a także inwestycje obejmujące w szczególności: zakup lub instalację nowych maszyn, urządzeń lub narzędzi do produkcji rolnej, w tym oprogramowania; zakup, instalację lub budowę elementów infrastruktury technicznej. Pomoc ma mieć formę refundacji części poniesionych kosztów realizacji inwestycji. Będzie ona wynosiła maksymalnie od 40% do 75%

49 Zob. § 6 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 8 grudnia 2004 r. w sprawie trybu składania i wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006” w zakresie działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (Dz.U. Nr 270, poz. 2684).

kosztów inwestycji kwalifikującej się do objęcia pomocą. Maksymalna wysokość kwoty udzielonej jednemu beneficjentowi i na jedno gospodarstwo rolne w ramach tego działania nie może przekroczyć 500 tys. zł.

Omawiając zagadnienie modernizacji przedmiotu dzierżawy, wspomnieć warto, że do ich wykonywania zachęcają dzierżawców regulacje prawne albo gwarantujące im trwałość stosunku dzierżawy gruntów rolnych, albo ułatwiające nabycie własności przedmiotu dzierżawy. Jak zostało już podkreślone podczas rozważań, Kodeks cywilny nie zabezpiecza w wystarczającym zakresie trwałości stosunku dzierżawy gruntów rolnych. Odnosi się to szczególnie do takich kwestii, jak określenie czasu trwania dzierżawy, przedłużenia na następny okres dzierżawny, wypowiedzenia dzierżawy. Natomiast do instytucji ułatwiających nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych zaliczyć trzeba prawo pierwokupu, pierwszeństwo nabycia nieruchomości bez przetargu, dzierżawę z opcją zakupu (tzw. leasing rolniczy).

Jeżeli chodzi o dzierżawę nieruchomości z Zasobu WRSP, główną przeszkodą w korzystaniu przez dzierżawców z instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu jest nieprzeznaczanie dzierżawionych gruntów rolnych do sprzedaży. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w odniesieniu do dużych obszarów gruntów rolnych wydzierżawionych przez ANR zgłoszone zostały roszczenia przez byłych właścicieli. Nadal bowiem obowiązuje zakaz zbywania tychże gruntów wprowadzony w 1997 r. przez Prezesa Rady Ministrów i wydane na jego podstawie Wytyczne Prezesa ANR⁵⁰. Warto dodać, że ustawa z dnia 19 października 1991 r. wprowadziła korzystną dla dzierżawców instytucję dzierżawy z opcją zakupu. Jak pokazuje praktyka, nie jest ona jednak prawie wcale wykorzystywana przez ANR jako forma zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP⁵¹.

Odnosząc się z kolei do prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy nieruchomości rolnej na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, podkreślić trzeba, że zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres zastosowania tego prawa został ograniczony w porównaniu z regulacją zawartą w nieobowiązującym już art. 695 § 2 kc. Ustawowe prawo pierwokupu przysługuje tylko rolnikowi indywidualnemu prowadzącemu gospodarstwo rolne albo spółdzielni produkcji rolnej. Poza tym dzierżawcy, jak powszechnie wiadomo, mogą skorzystać z tego prawa dopiero wtedy, gdy właściciel sprzedaje przedmiot dzierżawy. Wyeliminowanie prawa pierwokupu jest zawsze możliwe np. drogą sporządzania umowy darowizny⁵².

50 Roszczenia zgłoszone do ANR obejmują około 500 tys. ha. Najwięcej odnotowano ich w Wielkopolsce, gdzie w 2004 r. 80% gruntów będących w Zasobie WRSP objętych było roszczeniami; tak Coraz więcej roszczeń, *Rolnik Dzierżawca* 2004, nr 11, s. 19. Zob. F. Petryna, *Uprawnienia byłych właścicieli, Agroprzemiany* 2002, nr 9, s. 8–9; zob. też M. Możdżeń–Marcinkowski, *Agencja Nieruchomości Rolnych*, Kraków 2003, s. 105–106.

51 Zob. szerzej A. Suchoń, *Nabycie przez dzierżawców własności dzierżawionych nieruchomości rolnych*, (w:) *Prawo i administracja*, t. III, pod red. R. Budzinowskiego, Pila 2004, s. 244–248.

52 Zob. M. Kępiński, *Pozorność w umowach o przeniesienie własności nieruchomości*, *Nowe Prawo* 1969, nr 9, s. 1373–1380.

Na tle powyższych rozważań stwierdzić należy, że do prowadzenia działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska zachęcają producentów rolnych przede wszystkim przepisy prawne przewidujące możliwość otrzymania dodatkowych środków finansowych. Chodzi zwłaszcza o programy rolnośrodowiskowe oraz dopłaty ONW. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej nieprzestrzeganie przez rolnika zasad „Zwykłej Dobrej Praktyki Rolniczej” może doprowadzić do wstrzymania wypłaty albo obniżenia wysokości pomocy z budżetu unijnego⁵³. Coraz większe wymagania nakładane na dzierżawców, wynikające z objęcia naszego kraju Wspólną Polityką Rolną, pozostają w zgodzie z bardzo ogólnie określonym obowiązkiem dzierżawcy zawartym w art. 696 kc., a polegającym na wykonywaniu jego prawa zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Pamiętać bowiem trzeba, że rozwój technik uprawy gruntu, sposobu nawożenia, wprowadzanie nowych ustawowych wymagań w zakresie ochrony środowiska powoduje, iż katalog obowiązków dzierżawcy gruntów rolnych ulega zmianom.

Można pokusić się o wysunięcie twierdzenia, że to właśnie instrumenty ekonomiczne będą w przyszłości wpływać na coraz większe zainteresowanie dzierżawców poprawą stanu środowiska poprzez racjonalną gospodarkę ziemią. Uwaga ta jednak odnosi się przede wszystkim do dzierżaw długoterminowych. Natomiast w odniesieniu do dzierżaw krótkoterminowych czy zawieranych na czas nieokreślony tendencja ta może nie zachodzić. Po pierwsze, dzierżawcy mogą nie spełniać obligatoryjnych wymogów uprawniających do otrzymania np. płatności rolnośrodowiskowych, po drugie zaś, udział w takich programach może nie być dla nich atrakcyjny z powodów finansowych. Rezygnacja z metod intensywnej uprawy na rzecz takich, które służą ochronie środowiska, powoduje mniejsze plony, a otrzymanie dodatkowych płatności może nie być wystarczającą rekompensatą finansową. Brak stabilizacji w zakresie gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych powoduje, że dzierżawcy dążą z reguły do osiągnięcia jak najwyższych dochodów w czasie trwania dzierżawy. Bezsprzecznie udział w działaniach mających na celu ochronę środowiska jest korzystny dla wydzierżawiających. Mają oni bowiem pewność, że po jej zakończeniu dzierżawione grunty rolne zwrócone zostaną w dobrym stanie.

Odnosząc się z kolei do zagadnienia modernizacji przedmiotu dzierżawy, stwierdzić trzeba, że z jednej strony istnieją przepisy nakładające obowiązek stosowania przez producenta rolnego przedmiotu dzierżawy do wymogów unijnych. Stanowi to często warunek kontynuowania działalności rolniczej. Ponadto występu-

53 Jeżeli w wyniku pierwszej kontroli na miejscu zostanie stwierdzone, że zasady zwykłej dobrej praktyki rolniczej nie są przestrzegane, uchybienia te są odnotowywane w protokole kontroli, a producent rolny jest pouczany tylko o skutkach dalszego nieprzestrzegania tych zasad. Natomiast bardziej dolegliwe dla rolnika mogą być skutki kolejnych kontroli. Jeżeli bowiem w wyniku następnej kontroli na miejscu okaże się, że nadal nieprzestrzegane są zasady zwykłej dobrej praktyki rolniczej, to płatność rolnośrodowiskowa należna za dany rok podlega: zmniejszeniu o 7% za każde uchybienie inne niż stwierdzone podczas poprzedniej kontroli; zawieszeniu – w przypadku wystąpienia uchybienia, które zostało już stwierdzone podczas poprzedniej kontroli.

ją przepisy zachęcające dzierżawców do ulepszania przedmiotu dzierżawy. Chodzi tutaj szczególnie o ulgi inwestycyjne w podatku rolnym⁵⁴ oraz możliwość finansowania części kosztów inwestycji z budżetu unijnego.

Z drugiej jednak strony wejście w życie wspomnianych aktów prawnych nie łączyło się ze zmianą przepisów prawnych poświęconych dzierżawie zawartych w Kodeksie cywilnym. Przede wszystkim widoczny jest brak definicji ulepszenia i zasad ich wykonywania. Powoduje to problemy chociażby z rozróżnieniem charakteru nakładów, wymogiem uzyskania zgody na wykonanie modernizacji i ich finansowaniem. Taki brak korelacji między przepisami Kodeksu cywilnego i regulacjami prawnymi wynikającymi z innych aktów prawnych nie wpływa pozytywnie na podejmowanie przez dzierżawców inicjatywy modernizacji przedmiotu dzierżawy. Ponadto brakuje w Kodeksie cywilnym instytucji przewidującej obowiązkowe przedłużenie stosunku dzierżawy gruntów rolnych, gdy okres amortyzacji poczynionych nakładów przekracza czas trwania dzierżawy.

Powyższe rozważania pokazały również, że zachodzi konieczność zmiany przepisów w zakresie dzierżawy gruntów rolnych. Potrzeba ta wzrosła po objęciu naszego rolnictwa Wspólną Polityką Rolną. Przepisy prawne dotyczące konstrukcji umowy dzierżawy powinny umożliwiać udział dzierżawców w programach unijnych promujących prowadzenie działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska, a także mającej na celu modernizację przedmiotu dzierżawy, a nie stawiać bariery w tym względzie. Niewątpliwie do najbardziej pilnych zmian z punktu widzenia dzierżawy nieruchomości z Zasobu WRSP zaliczyć należy modyfikację art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. W pełni uzasadnione wydaje się wprowadzenie ustawowego terminu rozpatrzenia wniosku o kontynuację dzierżawy nieruchomości złożonego przez dzierżawę. Przykładowo ANR zobowiązana byłaby do rozpatrzenia wniosku w ciągu 2 miesięcy od dnia jego złożenia. Brak odpowiedzi w tym zakresie oznaczałby przedłużenie dzierżawy na okres podany we wniosku, nie dłuższy niż 5 lat. Jak bowiem zostało podkreślone w czasie rozważań, brak odpowiedzi w kwestii kontynuacji dzierżawy powoduje często „stan zawieszenia”, jeżeli chodzi o możliwość wystąpienia z wnioskiem o środki unijne.

Jeżeli chodzi o dzierżawę uregulowaną w Kodeksie cywilnym, rozważyć należałoby wprowadzenie, po pierwsze, zasady, że dzierżawy gruntów rolnych zawierane muszą być na czas oznaczony, po drugie, instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy o następny ustawowo ustalony czas, np. 5 lat albo o okres określony w kontrakcie. Wyróżnić można co najmniej dwa rozwiązania legislacyjne w kwestii takiego przedłużenia dzierżawy gruntów rolnych⁵⁵.

54 Zob. art. 13 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym.

55 Za wprowadzeniem instytucji automatycznego przedłużania dzierżawy gruntów rolnych opowiadał się m.in. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, (w:) *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian...*, s. 192.

Pierwsze polegałoby na przyjęciu, że dzierżawa 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. Wydierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie, np. wydierżawiający, jego małżonek bądź krewny ma zamiar wykorzystywać osobiście przedmiot dzierżawy w celach rolniczych; 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.

Drugie natomiast rozwiązanie legislacyjne polegałoby na konieczności złożenia przez wydierżawiającego oświadczenia o niewyrażeniu zgody na kontynuację stosunku dzierżawy, 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. Wydierżawiający mógłby odmówić kontynuacji dzierżawy w przypadkach określonych w ustawie. Również niezainteresowany dalszą dzierżawą dzierżawca mógłby złożyć oświadczenie o jej zakończeniu.

Niewątpliwie konieczne jest wprowadzenie do przepisów o dzierżawie definicji „napraw” i „ulepszeń”. Jeżeli chodzi o ulepszenia, należy postulować, aby na ich wykonanie niezbędna była zgoda wydierżawiającego. Ustawa powinna jednak dopuszczać pewne wyjątki od tejże reguły. Zaliczyć do nich trzeba: ulepszenia, których wykonanie wynika z prawidłowej gospodarki, a równocześnie nie narusza substancji przedmiotu dzierżawy oraz 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.

Przechodząc do wniosków *de lege ferenda* dotyczących instytucji ułatwiających dzierżawcom nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych, należy postulować zmiany odnośnie do ustawowego prawa pierwokupu nieruchomości rolnej. Wydaje się, że prawo to powinno przysługiwać nie tylko rolnikom indywidualnym, ale także spółkom prawa handlowego, jeżeli głównym ich przedmiotem jest prowadzenie działalności rolniczej, 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 tworzenia spółki prawa handlowego i kontynuowania w tej formie prawnej działalności rolniczej. Jeżeli wspólnicy w spółkach osobowych albo członkowie zarządu w spółkach kapitałowych mają kwalifikacje rolnicze, a ich główne zajęcie związane jest z prowadzeniem działalności rolniczej, to nie wydaje się zasadne pozbawienie spółek prawa handlowego prawa pierwokupu. Tym bardziej, że podmioty takie mogą być beneficjentami w wie-

lu programach finansowanych ze środków unijnych. A zatem, jeżeli spółki prawa handlowego mogą prowadzić działalność rolniczą na podobnych zasadach jak osoby fizyczne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jest to jeden z argumentów przemawiających za przyznaniem również tym producentom rolnym prawa pierwokupu do nabycia dzierżawionych gruntów rolnych.