

Dzierżawa gruntów rolnych jako instrument kształtowania ustroju rolnego

1. Istnieją dwa podstawowe tytuły prawne organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych: własność i dzierżawa. Przeniesienie własności nieruchomości rolnych powoduje zmiany o charakterze trwałym w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych. Ta forma prawna wymaga od rolnika z reguły zaangażowania dużych środków finansowych, co szczególnie w sytuacji braku kapitału ogranicza możliwości rozwojowe gospodarstwa rolnego¹. Z kolei zaletą dzierżawy jest jej elastyczność, możliwość dostosowania do zachodzących zmian społecznych i politycznych. Zawarcie umowy dzierżawy gruntów rolnych nie powoduje także tak wielkiego wydatku pieniężnego, jak np. kupno gruntu rolnego. Jest to prawna forma pozwalająca rolnikowi ulokować zasoby finansowe w innych niż ziemia środkach produkcji².

Od kilkunastu lat zauważyć można dynamiczny rozwój instytucji dzierżawy gruntów rolnych w Polsce. Do wzrostu jej popularności przyczyniła się niewątpliwie działalność Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych³. Jak pokazuje praktyka, dzierżawa stanowi dominującą formę zagospodarowania mienia z Zasobu WRSP. Wymieniona państwowa osoba prawna przejęła do końca grudnia 2004 r. nieruchomości o powierzchni ponad 4.708.671,00 ha, z tego przekazała w dzierżawę ponad 2.311.316,00 ha⁴. Ponadto dodać trzeba, że przed 1990 r. dzierżawa gruntów rolnych miała stosunkowo marginalne znaczenie i polegała przede wszystkim na dodzierżawianiu gruntów celem powiększenia areалу istniejących już gospodarstw rolnych. Zaś po 1990 r. dzierżawa gruntów rolnych stała się często podstawą organizacji samodzielnych gospodarstw rolnych⁵.

1 B. Tańska-Hus: Dzierżawa rolnicza jako instrument przekształceń strukturalnych w rolnictwie, Wrocław 2000, s. 7–8.

2 Por. E. Klat: Model prawny dzierżawy państwowych nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „Monitor Prawniczy” 1993, nr 2, s. 42.

3 Na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego zmianie uległa nazwa Agencji Własności Rolnych Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych. Agencja Nieruchomości Rolnych jest następcą prawnym AWRSP.

4 Informacje dotyczące zagospodarowania gruntów Zasobu WRSP dostępne są na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych <http://www.anr.gov.pl>.

5 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.

Według art. 23 konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W jego skład mogą wchodzić zarówno grunty rolne będące własnością rolnika, jak i dzierżawione. Skoro dzierżawa pełni istotną rolę jako tytuł prawny organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego powstaje pytanie, na ile ustawodawca wykorzystuje dzierżawę jako instrument kształtowania ustroju rolnego? Podstawowe kwestie dotyczące kształtowania ustroju rolnego państwa uregulowane zostały w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego⁶. Przepisy tego aktu prawnego odnoszą się w dużej mierze do zmiany własności nieruchomości rolnych. Wymieniona ustawa wspomina o dzierżawie przede wszystkim w kontekście prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej oraz ustalania powierzchni gospodarstwa rodzinnego.

Aby uporządkować dalsze rozważania, sięgnąć trzeba do zasad kształtowania ustroju rolnego, jakie zostały sformułowane w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. To kształtowanie ustroju rolnego państwa następuje przez: poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. W kontekście tych zasad powstają trzy pytania. Po pierwsze: czy i w jakim stopniu dzierżawa gruntów rolnych sprzyja poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, po drugie: czy i w jakim stopniu regulacje prawne przeciwdziałają nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych użytkowanych w oparciu o dzierżawę, po trzecie: czy i na ile przepisy prawne wymagają prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez dzierżawców o odpowiednich kwalifikacjach? Celem niniejszych rozważań jest zatem próba odpowiedzi na powyższe pytania. Odpowiedzi te warto jednak poprzedzić krótką charakterystyką regulacji prawnych dzierżawy gruntów rolnych.

2. Przepisy prawne dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w kodeksie cywilnym (art. 693–709 kc.). Mają one zastosowanie do dzierżawy tzw. „prywatnej”. Z kolei do dzierżawy tzw. „państwowej”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.

6 Dz.U. nr 64, poz. 592, zwana dalej ustawą z 11 kwietnia 2003 r.

7 Dzierżawa tzw. „państwowa” związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od roku 1992 od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych.

8 Tekst jednolity Dz.U. z 2004, nr 208 poz. 2128 (zwana dalej ustawą 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. 1351); Rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 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); Rozporządzenie ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach zawieranych ze spółkami w trybie bezprzetargowym (Dz.U. nr 90, poz. 1012).

Natomiast prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy określone zostało w ustawie z 11 kwietnia 2003 r.¹⁰. Na dzierżawę gruntów rolnych wpływają także przepisy zawarte w innych aktach prawnych, np. ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹, ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹² czy ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych¹³.

3. Gospodarstwo rolne w wielu aktach prawnych nie jest ujmowane jako jednostka własnościowa. Ustawodawca nie ogranicza całości gospodarowania tylko do nieruchomości, które stanowią własność określonej osoby. W skład gospodarstwa rolnego mogą wchodzić także grunty rolne dzierżawione. Przykładem tego są definicje gospodarstwa rolnego zawarte w: art. 55³ kc.¹⁴, ustawie z 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności¹⁵, ustawie z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹⁶. Również gospodarstwo rodzinne może obejmować zarówno grunty rolne będące własnością rolnika indywidualnego, jak i dzierżawione.

Zważywszy, że podstawę ustroju państwa stanowią gospodarstwa rodzinne, o powierzchni nie przekraczającej 300 ha, prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży dzierżawionej nieruchomości rolnej, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r., przyznane zostało tylko rolnikom indywidualnym i spółdzielniom produkcji rolnej. Skorzystanie przez dzierżawcę z prawa pierwokupu prowadzi do zachowania ciągłości produkcyjnej i powoduje trwałe zmiany w strukturze obszarowej gospodarstw rolnych.

Poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych mają służyć niektóre z przepisów zawartych w ustawie z 19 października 1991 r. Przykładowo Agencja Nieruchomości Rolnych może organizować przetargi ograniczone na dzierżawę nieruchomości z zasobu WRSP zastrzegając, że mogą w nich uczestniczyć wszystkie albo niektóre kategorie osób, o których mowa w art. 29 ust. 3b pkt 1 w zw. z art. 39 ust. 1. wymienionej ustawy, a więc np. osoby fizyczne, spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów.

10 Zwana dalej ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r.

11 Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

12 Tekst jedn. Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 z późn. zm.

13 Dz.U. z 2004 r. nr 6, poz. 40 z późn. zm.

14 Na temat pojęcia gospodarstwa rolnego zob. szerzej R. Budzinowski: *Koncepcja gospodarstwa rolnego w prawie rolnym*, Poznań 1992, s. 71–96.; tenże, *Pojęcie gospodarstwa rolnego według kodeksu cywilnego (rozważania na tle art. 553 kc.)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, nr 3, s. 59–66.

15 Dz.U. z 2004 r., nr 10, poz. 76 z późn. zm.

16 Tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. nr 7, poz. 25 z późn. zm.

Poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych ma służyć wyłączenie z przedmiotu dzierżawy najczęściej do 20% powierzchni gruntów rolnych, w przypadku przedłużania dzierżawy z Zasobu WRSP¹⁷. Wyłączone grunty przeznaczane są na powiększenie gospodarstw rodzinnych. W świetle najnowszych wytycznych prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych wyłączenie gruntów z przeznaczeniem na cele rolne, z gospodarstwa rolnego o powierzchni do 300 ha wymaga zgody dotychczasowego dzierżawcy. Działanie takie ma na celu ochronę gospodarstw rodzinnych¹⁸. Jednocześnie zaznaczyć należy, że w niektórych sytuacjach przekazanie do Zasobu WRSP części dzierżawionych gruntów rolnych może wpłynąć negatywnie na strukturę obszarową gospodarstwa rolnego, z którego grunty zostały wyłączone.

Poprawie struktury obszarowej służyć ma także przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną. W świetle 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 wiejskich¹⁹ za przekazanie gospodarstwa rolnego uznaje się również oddanie wchodzących w skład gospodarstwa rolnego użytków rolnych, na powiększenie jednego lub kilku gospodarstw rolnych, w dzierżawę na podstawie zawartej na okres co najmniej 10 lat: pisemnej umowy zgłoszonej do ewidencji gruntów i budynków albo umowy w formie aktu notarialnego. Powierzchnia oddawanych w dzierżawę użytków rolnych wynosić musi co najmniej 1 ha. Przekazanie gospodarstwa rolnego stanowi jeden z warunków uzyskania przez rolnika renty strukturalnej. Ponadto dzierżawca musi posiadać odpowiednie kwalifikacje rolne, co zostanie poruszone w dalszej części artykułu.

Według art. 30 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych²⁰ w przypadku dzierżawy gospodarstwa rolnego dzierżawca uzyskuje prawo do indywidualnej ilości referencyjnej mleka przyznanej dotychczasowemu producentowi na czas trwania umowy dzierżawy. Do powiększania gospodarstw rolnych w oparciu o dzierżawę zachęcają rolników także inne regulacje prawne. Warto wspomnieć o ustawie z 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych. Według art. 2 wymienionego aktu prawnego do uzyskania płatności bezpośrednich uprawniony jest posiadacz gospodarstwa

17 W świetle art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. procedury przetargowej nie stosuje się m.in. jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z wymienioną państwową osobą prawną, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy.

18 Zob. Wytyczne Agencji „Rolnik Dzierżawca” 2004, nr 1, s. 5; Jak przedłużamy umowy, „Rolnik Dzierżawca” 2004, nr 7/8, s. 6.

19 Dz.U. nr 114, poz. 1191.

20 Dz.U. nr 93, poz. 897.

rolnego, a zatem także dzierżawca²¹. Poza płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych dzierżawcy mogą korzystać także z innych form pomocy finansowej, w tym ze środków pochodzących z budżetu unijnego oraz krajowych²².

Według § 2 rozporządzenia z 30 stycznia 1996 r. w sprawie szczegółowych kierunków działań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz sposobów ich realizacji²³ pomocą finansową ze strony Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa objęte są działania mające na celu poprawę struktury agrarnej np. urządzenie nieruchomości rolnych dzierżawionych w okresach wieloletnich.

Z kolei w świetle rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”²⁴ dzierżawcy mogą być beneficjentami w niektórych programach m.in. Priorytet 1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym, Działanie 1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych. W ramach tego działania wspierane są projekty związane z modernizacją gospodarstw rolnych, prowadzące do ich dostosowania do warunków funkcjonowania na Jednolitym Rynku Unii Europejskich. Środki finansowe muszą zostać przeznaczone na realizację inwestycji mających na celu poprawę dochodowości i konkurencyjności gospodarstw, dostosowanie profilu, skali i jakości produkcji do potrzeb rynku, poprawę bezpieczeństwa żywności, poprawę warunków utrzymania zwierząt, ochronę środowiska. Pomocą mogą zostać objęte koszty m.in.: budowy budynków inwentarskich lub gospodarczych, budowy, zakupu lub instalacji urządzeń do nawadniania upraw, inwestycji służących ochronie środowiska, poprawie warunków dobrostanu zwierząt i podniesienia standardów higienicznych.

Pomoc może być przyznana na inwestycje w gospodarstwach rolnych, które m.in. spełniają kryterium żywotności ekonomicznej oraz standardy w zakresie ochrony środowiska. Beneficjentami zaś mogą być osoby fizyczne prowadzące działalność rolniczą lub produkcję w działach specjalnych produkcji rolnej, posiadające kwalifikacje rolnicze oraz osoby prawne, których statutowym celem jest działalność w rolnictwie lub w działach specjalnych produkcji rolnej i które prowadzą taką działalność. Beneficjenci mogą być posiadaczami samoistnymi albo zależnymi nieruchomości rolnych. W przypadku posiadacza zależnego, a więc dzierżawcy umowa dzierżawy musi być zawarta na co najmniej 5 lat od planowa-

21 Więcej na temat płatności bezpośrednich zob. E. Tomkiewicz: *Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym*, (w:) *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Księga pamiątkowa poświęcona W. Pawlakowi w dziewięćdziesiątą rocznicę urodzin, red. R. Budzinowski, Poznań 2004, s. 250–252.

22 Zob. T. Pietryga: *Do wykorzystania miliony euro*, „Gazeta Prawna” 2003, nr 77, s. 3.

23 Dz.U. nr 16, poz. 82 z późn. zm.

24 Dz.U. nr 197, poz. 2032 z późn. zm.

nej daty dokonania ostatniej płatności w ramach projektu²⁵. Ponadto do wniosku załączone musi być oświadczenie właściciela nieruchomości, że wyraża zgodę na realizację projektu – jeżeli gospodarstwo lub jego część jest w posiadaniu zależnym wnioskodawcy i uzyskana z tego gospodarstwa lub jego części nadwyżka bezpośrednio ma wpływ na osiągnięcie wymaganego progu żywotności ekonomicznej²⁶. Pomoc w ramach tego działania polega na refinansowaniu części poniesionych kosztów projektu²⁷.

W kontekście kształtowania struktury agrarnej istotne jest Działanie 1.2. Ułatwienie startu młodym rolnikom²⁸. W ramach tego programu pomoc w postaci premii wypłacana jest młodym rolnikom, którzy w okresie ostatnich 12 miesięcy podjęli po raz pierwszy prowadzenie gospodarstwa rolnego. Młody rolnik musi być albo właścicielem tego gospodarstwa albo dzierżawić nieruchomości rolne z Zasobu WRSP.

Dzierżawcy mogą także korzystać z niektórych form pomocy dla rolników przewidzianych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006²⁹ np. w działaniu – Wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawa dobrostanu zwierząt, zwane także Krajowym Programem Rolnośrodowiskowym. Głównym założeniem tego programu jest utrwalenie wzorców trwałej i zrównoważonej gospodarki rolnej, zwłaszcza na obszarach chronionych i zagrożonych degradacją³⁰. Obejmuje on 7 przedsięwzięć rolnośrodowiskowych, m.in.

- rolnictwo zrównoważone – polega na ograniczeniu nawożenia, zbilansowaniu gospodarki nawozami i przestrzegania odpowiedniego następstwa roślin,
- rolnictwo ekologiczne – polega na stosowaniu metod rolnictwa ekologicznego w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) 2092/91 i 1804/99 oraz polskiej ustawy o rolnictwie ekologicznym,

25 Zob. szerzej Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” Działanie 1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Poradnik dla Beneficjentów, Warszawa 2004, s. 3–15.

26 Zob. § 6 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 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).

27 Maksymalny poziom pomocy finansowej wynosi: 50% kosztów kwalifikowanych projektu lub 60% kosztów kwalifikowanych, jeśli gospodarstwo rolne położone jest na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub, 55% kosztów kwalifikowanych, jeśli odbiorcą pomocy jest młody rolnik, lub 65% kosztów kwalifikowanych, jeśli odbiorcą pomocy jest młody rolnik a gospodarstwo rolne położone jest na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

28 Zob. rozporządzenie ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 4 listopada 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 „Ułatwianie startu młodym rolnikom” (Dz.U. nr 244, poz. 2454).

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

30 Zob. szerzej T. Skiba: Wsparcie gospodarstw rolnych po wstąpieniu do Unii Europejskiej, Lublin 2004, s. 27–29; Krajowy Program Rolnośrodowiskowy, Zasady uczestnictwa i wymogi produkcji rolniczej, praca zbiorowa pod red. W. Poczty, Koszalin 2004, s. 9 i n.

- ochrona gleb i wód – polega na stosowaniu międzyplonów w celu zwiększenia udziału gleb z okrywą roślinną w okresie jesienno–zimowym.

Programy rolnośrodowiskowe można uznać za instrumenty ochrony trwałości produkcyjnej dzierżawionych gruntów rolnych. Ochrona ta jest szczególnie istotna dla zapewnienia zdolności produkcyjnej gruntów rolnych nie tylko w czasie trwania dzierżawy, ale także po jej zakończeniu. Udział dzierżawców w wymienionych programach daje gwarancję, że dzierżawione nieruchomości rolne użytkowane będą zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Rolnik starający się o pomoc musi bowiem przedstawić 5-letni plan działalności rolno–środowiskowej, potwierdzony przez doradcę rolno–środowiskowego³¹.

Jak widać na tle przedstawionych regulacji prawnych zawartych w różnych aktach prawnych, dzierżawa jest wykorzystywana przez ustawodawcę jako instrument służący poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych. Równocześnie stwierdzić należy, że aby instytucja ta stała się stabilnym instrumentem poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych niezbędne są regulacje prawne gwarantujące trwałość stosunku prawnego dzierżawy gruntów rolnych, a dzierżawcy zapewniające samodzielność w zakresie prowadzenia działalności na gruntach dzierżawionych. Odpowiednia prawna ochrona trwałości dzierżawy gruntów rolnych prowadzi do stabilizacji stosunków dzierżawnych w życiu społeczno–gospodarczym danego kraju³², zachęca dzierżawcę do czynienia nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki. Regulacje prawne zawarte zarówno w kodeksie cywilnym, jak i w ustawie z dnia 19 października 1991 r. nie zapewnią wystarczającej ochrony trwałości dzierżawy gruntów rolnych. Przykładowo: kodeks cywilny nie określa minimalnego okresu trwania dzierżawy, co daje stronom swobodę w możliwości zawierania umów krótkoterminowych albo umów na czas nieoznaczony. Nie jest znana ustawodawstwu polskiemu także instytucja automatycznego przedłużania dzierżawy na kolejne okresy trwania. Zakończenie dzierżawy zawartej na czas nieoznaczony następuje najczęściej na mocy wypowiedzenia przez jedną ze stron umowy. Niekorzystny dla zachowania trwałości dzierżawy gruntów rolnych jest także brak kontynuacji dzierżawy w sytuacji nabycia pierwotnego³³. Z nabyciem takim mamy do czynienia w przypadku przeniesienia własności nieruchomości rolnej w formie np. zrzeczenia się nieruchomości, zasiedzenia, wywłaszczenia³⁴.

31 Zob. szerzej T. Skiba: *Wsparcie gospodarstw rolnych...*, s. 27–29; P. Ritter: *Kolejne unijne pieniądze*, „*Rolnik Dzierżawca*” 2004, nr 1, s. 32–33.

32 A. Lichorowicz (w.): *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Tom 8, pod red. J. Panowicz–Lipskiej, Warszawa 2004, s. 169.

33 Zob. zwłaszcza W. Pańko: *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 112; J. Panowicz–Lipska (w.): *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Tom 8, pod red. J. Panowicz–Lipskiej, Warszawa 2004, s. 47; A. Lichorowicz (w.): *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań...*, s. 200.

34 Zgodnie z art. 123 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004, nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) najem, dzierżawa lub użyczenie oraz trwały zarząd wywłaszczonej nieruchomości wygasają z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

4. Stwierdzić należy, że nie ma obecnie przepisów prawnych określających maksymalną powierzchnię gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi grunty stanowiące własność rolnika i grunty dzierżawione, jak i gospodarstwa rolnego zorganizowanego tylko w oparciu o dzierżawę gruntów rolnych. Jednocześnie istnieją przepisy prawne zniechęcające rolników, lub wręcz uniemożliwiające im zawieranie umów dzierżawy gruntów rolnych powyżej pewnych norm obszarowych.

W świetle ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. status gospodarstwa rodzinnego posiada tylko gospodarstwo rolne o łącznej powierzchni użytków rolnych, stanowiących własność rolnika indywidualnego i dzierżawionych, nie większej niż 300 ha. Jeżeli norma ta zostanie przekroczona, Agencji Nieruchomości Rolnej przysługiwać będzie ustawowe prawo pierwokupu w przypadku zawarcia przez rolnika umowy sprzedaży celem nabycia dodatkowych gruntów rolnych albo prawo wykupu, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej następuje w wyniku zawarcia innej umowy niż sprzedaż.

Z kolei w przypadku organizowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych wspomnianych już przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu WRSP ograniczonych do kategorii osób wymienionych w art. 29 ust. 3b pkt 1 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r., będą mogły w nich uczestniczyć np. tylko osoby fizyczne zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne. Zatem rolnik posiadający gospodarstwo rolne o powierzchni przykładowo 400 ha gruntów, stanowiących jego własność i dzierżawionych nie będzie mógł uczestniczyć w takich przetargach³⁵.

Odnotować również trzeba występowanie instrumentów ekonomicznych, zachęcających dzierżawców z Zasobu WSRP do zawierania umów dzierżawy gruntów rolnych tylko do pewnych powierzchni. W świetle art. 12 ustawy o podatku rolnym³⁶ za trwałe zagospodarowanie uważa się objęcie gruntów (wchodzących w skład Zasobu WRSP) w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat, co z kolei uprawnia dzierżawcę do skorzystania ze zwolnienia z podatku rolnego. Warunkiem jest jednak przeznaczenie tych gruntów na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nie przekraczającej 100 ha. Okres zwolnienia wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym objęto grunty w trwałe zagospodarowanie w drodze umowy. Następnie po upływie okresu zwolnienia dzierżawcy przysługuje ulga w podatku rolnym. Polega ona na obniżeniu podatku w pierwszym roku o 75%, a w drugim roku o 50%.

Dzierżawcy mogą także ubiegać się o wsparcie finansowe w ramach Działania: Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warun-

35 Zob. szerzej Agencja Nieruchomości Rolnych, Zespół Gospodarowania Zasobem: Dzierżawa nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Warszawa 2003, s. 24–28.

36 Tekst jedn. Dz.U. z 1993, nr 94, poz. 431 z późn. zm.

kach gospodarowania (ONW). Uzyskanie tego wsparcia zależy od położenia gruntów rolnych. Wykaz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania zamieszczony został w załączniku nr 2 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 wiejskich³⁷. Wsparcie finansowe udzielane jest w postaci corocznych zryczałtowanych płatności (dopłat wyrównawczych) do hektara użytków rolnych położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania pozostających w użytkowaniu rolniczym. Dopłaty wyrównawcze przyznawane są jednak tylko do 300 ha. Jednym zaś z warunków uzyskania wsparcia jest zobowiązanie się wnioskodawcy do prowadzenia działalności rolniczej przez okres co najmniej 5 lat od daty otrzymania pierwszej płatności z tytułu gospodarowania na terenie ONW, na takiej powierzchni działek rolnych, którą zgłosił do płatności³⁸.

Jak zatem widać na tle przedstawionych regulacji prawnych istnieją przepisy prawne, które mają przeciwdziałać nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych użytkowanych w oparciu o dzierżawę. Jednocześnie należy dodać, że dzierżawa może przyczynić się do koncentracji nieruchomości rolnych. Po pierwsze: cudzoziemcy nie potrzebują żadnych zezwoleń na dzierżawę gruntów rolnych³⁹. Dlatego stanowi ona popularną formą użytkowania nieruchomości rolnych. Na koniec czerwca 2004 r. cudzoziemcy dzierżawili od Agencji Nieruchomości Rolnych 114.971 ha na podstawie 288 umów. Średnia powierzchnia gruntów dzierżawionych z Zasobu WRSP, przypadająca na jedną umowę, wynosiła 399 ha⁴⁰. Ponadto zważywszy na postanowienia znowelizowanej ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców⁴¹ można się spodziewać, że zainteresowanie dzierżawą gruntów rolnych wśród cudzoziemców będzie wzrastało. Cudzoziemcy, będący obywatelami państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, mają możliwość nabywania nieruchomości rolnych położonych w Polsce bez konieczności uzyskania zgody ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pod warunkiem wcześniejszej dzierżawy nieruchomości rolnych, stałego zamieszkania w Polsce i samodzielnego uprawiania tych gruntów⁴².

37 Dz.U. nr 73, poz. 657 z późn. zm.

38 T. Skiba: Wsparcie gospodarstw rolnych..., s. 25–26.

39 Zob. szerzej J. Lipski: Dzierżawa nieruchomości przez cudzoziemców, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych” 2002, nr 2, s. 85–91.

40 Zob. A. Szczurówna: Grunty Zasobu WRSP w rękach cudzoziemców, opracowanie dostępne na stronie internetowej Agencji Nieruchomości Rolnych, www.anr.gov.pl

41 Tekst jednolity Dz.U z 2004, nr 167, poz. 1758 z późn.zm.

42 Dzierżawa gruntów rolnych musi trwać nieprzerwanie przez trzy lata, a w województwach warmińsko-mazurskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim, lubuskim, wielkopolskim, dolnośląskim i opolskim przez okres siedmiu lat, licząc od dnia przyjęcia traktatu akcesyjnego oraz zakończyć się bezpośrednio przed nabyciem własności nieruchomości. Zawarcie umowy dzierżawy wymaga zachowania formy pisemnej z datą pewną – art. 8 ust. 2a ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Co do zasady przez okres 12 lat od dnia przystąpienia Rzeczypospolitej Polski do Unii Europejskiej wymagane jest nadal uzyskanie zezwolenia ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Po drugie: dzierżawa sprzyja koncentracji nieruchomości rolnych z uwagi na brak kontroli obrotu dzierżawnego. Żadna z instytucji nie ma uprawnień kontrolnych w zakresie zawierania umów dzierżawy tzw. „prywatnej” i nie ma rejestru takich dzierżaw. W tym miejscu warto dodać, że w odróżnieniu od rozwiązań polskich, w wielu krajach Europy Zachodniej kontrola obrotu gruntami rolnymi rozciąga się na czynności prawne o charakterze obligacyjnym, a zatem także dzierżawę. Warunki poddania umów dzierżawy kontroli są w poszczególnych krajach różne. Czasami jest ona uzależniona od wielkości dzierżawionych gruntów, czasami od czasu trwania dzierżawy. Jeżeli chodzi o zakres samej kontroli, to w ustawodawstwach Europy Zachodniej wyróżnić można następujące aspekty kontroli obrotu gruntami rolnymi: 1) kontrola kwalifikacji zawodowych dzierżawcy 2) zapobieganie nieracjonalnym podziałom gospodarstw 3) zapobieganie nadmiernej, nieuzasadnionej produkcyjnie koncentracji gruntów w rękach jednego użytkownika, 4) kontrola wysokości czynszu dzierżawnego 5) kontrola skutków danej czynności w zakresie ochrony środowiska⁴³. Przykładowo: w Niemczech, zgodnie z ustawą z dnia 11 listopada 1985 r. o dzierżawie rolniczej, istnieje możliwość niewyrażenia przez organ administracyjny zgody na zawarcie umowy dzierżawy prowadzącej do nadmiernej koncentracji gruntów w rękach jednego użytkownika, nieracjonalnego podziału nieruchomości rolnych czy w przypadku, gdy czynsz dzierżawny jest zbyt wysoki w porównaniu z dochodami, jakie można uzyskać prawidłowo gospodarując na przedmiocie dzierżawy⁴⁴.

5. Kodeks cywilny nie określa warunków, jakie powinien spełnić dzierżawca w momencie zawierania umowy dzierżawy gruntów rolnych. Nawet w okresie rygorystycznej regulacji obrotu gruntami rolnymi nie rozciągano na dzierżawców gruntów rolnych wymogu posiadania kwalifikacji rolniczych. Jedynie przy dzierżawie gruntów rolnych z Państwowego Funduszu Ziemi dawano pierwszeństwo dzierżawcom rolnikom nad nierolnikami⁴⁵.

Wymóg posiadania kwalifikacji przez dzierżawców występuje np. w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. W świetle wymienionego aktu prawnego osoba fizyczna posiada kwalifikacje rolnicze, jeżeli:

- 1) uzyskała wykształcenie rolnicze co najmniej zasadnicze, albo wykształcenie średnie lub wyższe,
- 2) osobiście prowadziła gospodarstwo rolne lub pracowała w gospodarstwie rolnym przez okres co najmniej 5 lat⁴⁶.

43 A. Lichorowicz: Podstawowe rozwiązania w zakresie obrotu gruntami rolnymi w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej, „Studia Prawnicze” 1991, z. 3, s. 93.

44 Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen z 8 listopada 1985 r. (BGBl. I S. 1890).

45 A. Lichorowicz (w:) System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań..., s. 163.

46 Zob. szerzej A. Lichorowicz: Instrumenty oddziaływania na strukturę gruntową Polski w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 2, s. 393–397.

Jednak trzeba podkreślić, iż umowa dzierżawy zawarta z dzierżawcą nieposiadającym wymienionych kwalifikacji jest ważna. Konsekwencja ich braku polega na tym, że dzierżawca nie zostanie uznany za rolnika indywidualnego, zatem np. nie będzie mu przysługiwało prawo pierwokupu dzierżawionej nieruchomości rolnej. Poza tym kwalifikacje rolnicze określone w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. wymagane są także od kandydatów na dzierżawców gruntów z Zasobu WRSP, w przypadku organizowania przez Agencję Nieruchomości Rolnych przetargów ograniczonych w odniesieniu do osób fizycznych określonych we wspomnianym już art. 29 ust. 3b pkt 1 w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r.

Wymóg posiadania przez dzierżawców kwalifikacji występuje także w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. Osoba fizyczna posiada na podstawie tego aktu prawnego kwalifikacje zawodowe przydatne do prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli ma np. bądź wykształcenie rolnicze średnie lub wyższe bądź wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym bądź wykształcenie średnie lub wyższe na kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 3-letni okres pracy w gospodarstwie rolnym. Rozporządzenie wprowadza także wymagania w odniesieniu do dzierżawców będących osobami prawnymi, albo jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej. Do zakresu ich działania musi należeć działalność rolnicza lub działalność na cele ochrony przyrody w rozumieniu przepisów o ochronie przyrody, a w szczególności na tworzenie lub powiększanie parków narodowych lub rezerwatów przyrody⁴⁷. Zaznaczyć trzeba, że obligatoryjny wymóg posiadania przez dzierżawców wymienionych kwalifikacji zawodowych przydatnych do prowadzenia działalności rolniczej występuje tylko w przypadku zawierania umowy dzierżawy celem uzyskania renty strukturalnej.

Kwalifikacje zawodowe⁴⁸ wymagane są także od dzierżawców starających się o pomoc w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”, np. w Działaniach: Inwestycje w gospodarstwach rolnych, czy Ułatwienie startu młodym rolnikom.

47 Zob. szerzej R. Budzinowski: Przekazanie gospodarstwa rolnego za rentę strukturalną w praktyce notarialnej, „Rejent” 2004, nr 10, s. 62–64.

48 W przypadku wnioskodawców – osób fizycznych wymagane jest, aby osoba ta spełniała jeden z poniższych warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych: wykształcenie rolnicze wyższe lub średnie, wykształcenie rolnicze na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej lub tytuł kwalifikacyjny w zawodzie przydatnym do prowadzenia działalności rolniczej i co najmniej 3-letni staż pracy w gospodarstwie rolnym, wykształcenie o kierunku innym niż rolniczy na poziomie średnim lub wyższym i co najmniej 3-letni staż pracy w gospodarstwie rolnym lub (dla osób posiadających wykształcenie wyższe) ukończenie studiów podyplomowych w zakresie związanym z rolnictwem, wykształcenie podstawowe lub zasadnicze zawodowe o kierunku innym niż rolniczy i co najmniej 5-letni staż pracy w gospodarstwie rolnym.

Jak zatem widać na tle przedstawionych regulacji prawnych zawartych w różnych aktach prawnych wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przez dzierżawców gruntów rolnych występuje tylko w celu np. wywołania określonych skutków prawnych czy możliwości zastosowania niektórych instytucji.

6. Powyższe rozważania skłaniają do sformułowania kilku uwag podsumowujących.

Ustawodawca w wielu aktach prawnych wykorzystuje dzierżawę jako instrument kształtowania ustroju rolnego. Jednocześnie nie łączy się to z kształtowaniem prawnego modelu dzierżawy rolniczej. Jest to duża niekonsekwencja ustawodawcy, który wprowadza przepisy zachęcające rolników do korzystania z dzierżawy jako formy organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdy jednocześnie nie uległa zmianie regulacja dzierżawy gruntów rolnych zawarta w kodeksie cywilnym z 1964 r.

Ponadto pamiętać należy, że obok gospodarstw rodzinnych istnieje w Polsce duża liczba gospodarstw wielkotowarowych. Gospodarstwa te powstały lub powiększyły swoją powierzchnię często w oparciu o dzierżawę z Zasobu WRSP. W pierwszym okresie funkcjonowania AWRSP (obecnie Agencji Nieruchomości Rolnych) zachodziła potrzeba szybkiego zagospodarowania przejętego przez wymienioną państwową osobę prawną 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. 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 dla rozwoju także tych gospodarstw powinno stanowić przedmiot zainteresowania ustawodawcy⁴⁹.

Aby dzierżawa stała się sprawnym instrumentem kształtowania ustroju rolnego, potrzebne są zmiany regulacji prawnych dzierżawy gruntów rolnych. Krytyka regulacji kodeksowej dzierżawy gruntów rolnych występuje w doktrynie od wielu lat⁵⁰. Szersze przedstawianie propozycji zmian regulacji dzierżawy gruntów rolnych wykracza poza tematykę tego artykułu. Ustawodawca powinien propowa-

49 Zob. A. Lichorowicz: Pozycja prawna gospodarstw wielkotowarowych w polskim ustawodawstwie rolnym. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 3, s. 579–610.

50 Zob. W. Pańko: Dzierżawa gruntów rolnych, Warszawa 1975.; C. Stempka–Jaźwińska: Umowa dzierżawy nieruchomości, Toruń 1981; A. Lichorowicz: Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich, Kraków 1986; A. Lichorowicz: 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. Ziętarek, Warszawa 1999, 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.

dzić przede wszystkim ustawowy minimalny okres trwania dzierżawy, zasadę automatycznego przedłużenia dzierżawy na następny okres dzierżawny oraz przyznać dzierżawcy większą swobodę podejmowania decyzji w zakresie prowadzenia działalności na tych gruntach. Jest to szczególnie istotne w kontekście otrzymania środków finansowych w ramach np. Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004–2006”. Dzierżawcy, aby ubiegać się o dofinansowanie projektu, muszą często posiadać długoterminową umowę dzierżawy oraz uzyskać zgodę właściciela na realizację takiego projektu.

W aspekcie kształtowania struktury agrarnej zasadny wydaje się także postulat wprowadzenia przepisów prawnych określających minimalny obszar dzierżawionych gruntów rolnych oraz zapobiegających nieracjonalnym podziałom nieruchomości rolnych oddawanych w dzierżawę.