

System dzierżawy gruntów rolnych w Polsce – co warto zmienić?



PROF. ANETA SUCHOŃ

Zakład Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Dzierżawa umożliwia korzystanie z gruntów w celu produkcji rolnej. To właśnie dzierżawcy w dużym stopniu odpowiadają za zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Coraz większe zainteresowanie tą formą prawną użytkowania ziemi zarówno w Europie, jak i poza nią nie doprowadziło jednak do wprowadzenia odrębnego modelu dzierżawy rolniczej w Polsce. Jakie instrumenty prawne występujące w innych krajach mogą stanowić dla nas cenną inspirację? Jak zapewnić ochronę dzierżawcom gruntów rolnych? Jakie regulacje powinniśmy wprowadzić w pierwszej kolejności?

Dzierżawa jest popularnym tytułem prawnym, który służy organizowaniu i powiększaniu zarówno gospodarstw rodzinnych, jak i wielkoobszarowych. Jest ważna nie tylko w Europie, ale również w innych częściach świata¹, gdzie ma długą tradycję. Na ziemiach polskich zaczęła być szerzej wykorzystywana w XIX wieku, w związku z reformami znoszącymi poddaństwo i uwłaszczającymi chłopów². W okresie międzywojennym dzierżawa była regulowana m.in. przez *Ustawę z dnia 3 lipca 1919 r. w przedmiocie ochrony*

*drobnych dzierżawców rolnych*³, *Ustawę z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej*⁴ oraz przepisy *Kodeksu zobowiązań z 1934 r.* Obecnie wyróżnia się dzierżawę gruntów prywatnych, gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) oraz gruntów dzierżawionych od jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy dotyczące umowy dzierżawy zawarte są w *Kodeksie cywilnym*⁵ i odnoszą się głównie do tzw. dzierżawy prywatnej⁶. W przypadku dzierżawy

1 A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 63 i n.
2 A. Suchoń, *Dzierżawa jako popularna instytucja prawa prywatnego w rolnictwie – uwagi historyczne, stan obecny i perspektywy rozwoju*, „Studia Iuridica Agraria” 2018, t. XVI.

3 Dz.Pr.P.P. nr 57, poz. 345. Moc obowiązywania wymienionego aktu prawnego była wielokrotnie przedłużana.
4 Dz.U. 1926, nr 1, poz. 1 z późn. zm.
5 Art. 693-709 k.c.
6 Por. A. Suchoń, *Komentarz do przepisów o dzierżawie (art. 693-709 k.c.)*, w: *Komentarz do Kodeksu cywilnego*, red. M. Gutowski, t. II, Warszawa 2021, s. 790-830.

państwowej (z ZWRSP)⁷ zastosowanie mają także inne akty prawne, takie jak *Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*⁸ oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze⁹. W odniesieniu do dzierżawy gruntów rolnych od jednostek samorządu terytorialnego, oprócz *Kodeksu cywilnego*, stosuje się *Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*¹⁰. Istotna dla obrotu nieruchomościami rolnymi *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego*¹¹ (UKUR) ma zastosowanie zarówno do dzierżawy prywatnej, jak i dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego¹². Prowadzenie działalności na dzierżawionych gruntach rolnych jest także regulowane innymi aktami prawnymi, zwłaszcza tymi dotyczącymi ochrony gruntów rolnych, uzyskiwania środków unijnych przez dzierżawców oraz kwestii podatkowych. Obecna regulacja prawna dzierżawy gruntów rolnych jest zatem zróżnicowana.

7 A. Suchoń, *Oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania (Komentarz do art. 38, 38a, 38b, 39, 39a, 39b, 39c, 40 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa)*, w: *Prawo rolne. Obrót nieruchomościami rolnymi. Komentarz. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, red. K. Osajda, wyd. IV, Warszawa 2024, s. 680-754.

8 Dz.U. z 2024 r. poz. 589 z późn. zm.

9 Zob. np. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*; *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 sierpnia 2016 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*.

10 Dz.U. z 2024 r. poz. 1145.

11 Dz.U. z 2024 r. poz. 423. Zob. też A. Lichorowicz, *Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2005, t. IV, s. 7-30.

12 A. Suchoń, *Prawna problematyka sprzedaży, użytkowania wieczystego oraz dzierżawy nieruchomości rolnych z zasobu gminnego*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2021, nr 1 (28).

Dzierżawa przyczynia się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz terenów wiejskich, w tym do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa, działań na rzecz klimatu i osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności. Dzierżawca wpływa na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego poprzez dostarczanie na rynek produktów rolnych.

Dzierżawa przyczynia się do poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz, w szerszej perspektywie, terenów wiejskich, jak również do zwiększenia konkurencyjności rolnictwa. Jest ważnym elementem działań na rzecz klimatu i może pomóc w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju terytorialnego wiejskich gospodarek i społeczności. Ma także istotny wpływ na tworzenie gospodarstw rolnych przez młodych rolników oraz wymianę pokoleniową w sektorze¹³. Podstawową funkcją dzierżawy gruntów rolnych jest umożliwienie dzierżawcy korzystania z gruntów w celu produkcji rolnej, co nie pozostaje bez wpływu na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Z reguły to właśnie w interesie dzierżawcy leży uprawa gruntu, więc sytuacja występowania do właściciela o wyłączenie ziemi z produkcji zdarza się niezwykle rzadko¹⁴. Dzierżawca, mając obowiązek płacenia

13 Zob. art. 5 pkt 2b *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005*.

14 Zdecydowanie częścię wniośki o wyłączenie ziemi z produkcji składają właściciele ziemi – np. gdy sytuacja zdrowotna lub rodzinna nie pozwala im zająć się uprawą rolną.

czynszu, jest również żywotnie zainteresowany sprzedażą zebranych plonów, czego nie musi czynić właściciel. W niektórych przypadkach można zatem uznać, że to właśnie dzierżawca, bardziej niż właściciel gruntów rolnych, przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego. Jednocześnie istnieje ryzyko, że dzierżawca będzie bardziej skupiał się na ilości zebranych produktów rolnych niż na jakości czy stanie gruntów rolnych. Obecnie jednak wymogi wynikające z regulacji prawnych, związanych z finansowaniem z Unii Europejskiej oraz umów kontraktacyjnych, nakładają na producentów rolnych szeroki zakres obowiązków w zakresie uprawy gruntów. To sprawia, że dzierżawcy zazwyczaj prowadzą działalność zgodną z wymogami ochrony środowiska, wpisując się tym samym w niektóre aspekty szeroko rozumianego rolnictwa zrównoważonego, co stanowi istotne założenie wskazane w preambule *Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*.

Dzierżawa rolnicza w Polsce vs. na świecie

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej i objęciu naszego kraju wspólną polityką rolną (WPR) zasady prowadzenia działalności rolniczej uległy zmianie. W tym kontekście należy pozytywnie ocenić możliwość korzystania przez dzierżawców nieruchomości rolnych z większości środków finansowych w ramach I i II filaru WPR na takich samych warunkach jak właściciele gruntów rolnych¹⁵. Coraz większe zainteresowanie dzierżawą, szczególnie tzw. dzierżawą prywatną, nie

doprowadziło jednak do wprowadzenia odrębnego modelu dzierżawy rolniczej w Polsce. W państwach Europy Zachodniej zaobserwować można jej rosnące znaczenie, co w wielu przypadkach skutkuje zmianami w ustawodawstwie. Na przykład udział gruntów oddanych w dzierżawę w ogólnej powierzchni nieruchomości tworzących gospodarstwa rolne wynosił w Belgii w latach 2007 i 2009 odpowiednio 67% i 74%, w Czechach – 83% i 85,6%, w Niemczech – 62% i 69,6%, we Francji – 74% i 84,7%, na Słowacji – 89% i 96,1%, a w Szwecji – 39% i 52,9%¹⁶. Udział dzierżawionych gruntów w całkowitej powierzchni użytków rolnych jest bardzo wysoki w niektórych regionach Francji (Picardie: 95%; Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie i Bourgogne: 92%; Île-de-France: 91%), Bułgarii (Yugozapaden: 91%; Yugoiztochen: 89%) i Słowacji (90%), Czechach, Belgii (ponad 70%), Niemczech, na Węgrzech (ponad 65%)¹⁷. Widoczny jest zatem wzrost udziału dzierżawionych gruntów w gospodarstwach rolnych. Dzierżawa jest również popularna poza Unią Europejską, np. w Szwajcarii, gdzie jest ona uregulowana *Ustawą federalną o dzierżawie rolnej z dnia 4 października 1985 r.*, wzmacniającą pozycję dzierżawcy¹⁸. Popularność dzierżawy obserwuje się także w Wielkiej Brytanii oraz w Ukrainie (było to związane z powstaniem

15 Szerzej w: A. Suchoń, *Z prawnej problematyki wsparcia finansowego dla dzierżawców gruntów rolnych z pierwszego i drugiego filaru wspólnej polityki rolnej oraz programów zatwierdzonych przez Komisję Europejską*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2021, nr 4.

16 Dane z Eurostatu za: P. Ciaian, A. Kancs, J. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, *Rental Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries*, CEPS, 6.02.2012, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/rental-market-regulations-agricultural-land-eu-member-states-and-candidate-countries/> [dostęp online]; European Commission, DG AGRI, *EU farm economics overview FADN 2018*, https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2021-11/eu-farm-econ-overview-2018_en_0.pdf, [dostęp online].

17 European Commission, DG AGRI, *EU farm...*, dz. cyt.

18 *Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht*, https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1986/926_926_926/de [dostęp online].

niepodległego państwa w 1991 roku i wdrożeniem reform, które uczyniły dzierżawę popularnym sposobem organizowania i powiększania gospodarstw rolnych). W Stanach Zjednoczonych prawie 40% gruntów rolnych jest dzierżawionych, a w niektórych stanach odsetek ten jest jeszcze wyższy¹⁹.

Dzierżawa jest popularna zarówno w, jak i poza Unią Europejską, np. w Szwajcarii. Duże zainteresowanie dzierżawą, jako sposobem organizowania i powiększania gospodarstw rolnych, obserwuje się także w Wielkiej Brytanii oraz w Ukrainie. W Stanach Zjednoczonych prawie 40% gruntów rolnych jest dzierżawionych, a w niektórych stanach odsetek ten jest jeszcze wyższy.

Z jednej strony, w krajach takich jak Francja, Holandia czy Szwajcaria funkcjonuje model, który wprowadza szczególny status dzierżawy rolniczej. Obowiązuje on z mocy prawa (*ex lege*) zarówno dzierżawcę, jak i wydzierżawiającego. Z drugiej strony, istnieją systemy liberalne, które pozostawiają większość decyzji dotyczących treści umowy dzierżawy rolniczej w gestii stron, z minimalną ingerencją państwa poprzez przepisy bezwzględnie obowiązujące. Niektóre ustawodawstwa sytuują się pomiędzy modelem protekcyjnym a liberalnym, tworząc rozwiązania pośrednie²⁰. W niektórych obszarach wykazują one cechy modelu protekcyjnego, np. poprzez określenie

minimalnego okresu trwania dzierżawy, ustalenie minimalnych i maksymalnych stawek czynszu dzierżawnego, przyznanie dzierżawcy prawa pierwokupu dzierżawionych gruntów rolnych lub państwową kontrolę nad obrotem dzierżawnym. W innych obszarach pozostawiają stronom pełną swobodę w ustalaniu warunków umownych. Do tej grupy zaliczają się m.in. regulacje prawne Szwecji, Portugalii oraz Włoch²¹. W wielu państwach Europy Zachodniej stosowane są instrumenty prawne, które nie występują w polskim ustawodawstwie dotyczącym dzierżawy gruntów rolnych. Przede wszystkim dotyczy to prawnego wyodrębnienia dzierżawy rolniczej i uregulowania jej w oddzielnej ustawie lub rozdziale *Kodeksu cywilnego*. Występuje tam także podział na dzierżawę krótkoterminową, długoterminową oraz zawartą na czas życia dzierżawcy. W tych systemach prawnych często zagwarantowane jest przedłużenie dzierżawy na kolejny okres, a także ustalone są szczegółowe zasady dotyczące wysokości czynszu i jego modyfikacji. Rozbudowane przepisy regulują możliwość dokonywania ulepszeń przedmiotu dzierżawy oraz gwarantują dzierżawcy swobodę w podejmowaniu decyzji produkcyjnych na dzierżawionym gruncie. Dodatkowo często posiada on prawo pierwokupu²², w tym możliwość wstąpienia w prawa kupującego w przypadku naruszenia tego prawa²³.

19 *Farmland for a New Generation*, Cornell Cooperative Extension of Broome County, 27.09.2023, <https://ccebroomecounty.com/agriculture/farmland-for-a-new-generation> [dostęp online].

20 A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów Europy Zachodniej*, Kraków 1986.

21 Zob. W. Winkler, *Entwicklung und Handhabung des deutschen Landpachtrechts und dessen Zukunft in der EU*, w: *Aktuelle Aspekte der Landpacht, Verträge der HLBS – Sachverständigen – Fachtagung von 13 bis 14 November 1996 in Göttingen*, Sankt Augustin 1997, s. 20-21.

22 Zob. szerzej w: A. Lichorowicz, *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie...*, dz. cyt., s. 2 i n.; A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, dz. cyt., s. 69 i n.

23 Szerzej w: A. Suchoń, *W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 53-75.

Ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej oraz możliwość otrzymania przez rolników środków finansowych z budżetu unijnego, szczególnie istotne jest zawieranie umów dzierżawy na długie okresy. Często bowiem jednym z wymogów uzyskania wsparcia jest przedstawienie długoterminowej umowy dzierżawy gruntów rolnych. Jeżeli gospodarstwo rolne obejmujące dzierżawione grunty może zostać uznane za rodzinne, ustawodawca powinien stworzyć szersze możliwości rozwoju takich jednostek²⁴. Sam UKUR jedynie w niewielkim stopniu sprzyja rozwojowi gospodarstw rodzinnych utworzonych lub powiększonych za pomocą dzierżawy. Co więcej, przepisy, takie jak art. 8 *Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, mogą prowadzić do zakończenia długoletnich umów dzierżawy.

Polskie regulacje nie zapewniają dostatecznej ochrony dzierżawcy gruntów rolnych. Twierdzenie to odnosi się zarówno do dzierżawy gruntów prywatnych, dzierżawy z ZWRSP, jak i dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na odmienne regulacje prawne, problemy te mogą się różnić. W przypadku dzierżawy prywatnej do problematycznych kwestii należą m.in.: zawieranie umów na krótkie okresy w formie ustnej, brak regulacji dotyczących automatycznego przedłużania dzierżawy, problemy związane z naprawami i ulepszeniami, a także możliwość nabycia gruntu w przypadku naruszenia prawa pierwokupu. Podobne trudności pojawiają się w dzierżawie gruntów od jednostek samorządu

terytorialnego. Z kolei w przypadku dzierżawy z ZWRSP problemy koncentrują się wokół przetargów na dzierżawę, kwestii napraw i ulepszeń, przedłużania dzierżawy na kolejny okres oraz prawa pierwszeństwa nabycia.

Polskie regulacje nie zapewniają dostatecznej ochrony dzierżawcy gruntów rolnych. Dotyczy to zarówno dzierżawy gruntów prywatnych, dzierżawy z ZWRSP, jak i dzierżawy od jednostek samorządu terytorialnego.

Postulat stworzenia nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych nie jest nowy. Konieczność rozbudowy przepisów dotyczących tej instytucji była wielokrotnie podnoszona w literaturze przedmiotu. Wśród autorów, którzy poruszali te kwestie, należy wymienić A. Lichorowicza²⁵, W. Pańko²⁶, C. Stempkę-Jaźwińską²⁷ oraz A. Suchoń²⁸. Uchwalenie skutecznych w praktyce przepisów wymaga, na etapie ich opracowywania, współpracy posłów i senatorów ze specjalistami, w tym z przedstawicielami środowiska naukowego, oraz praktykami, także w ramach prac komisji sejmowych. Jak trafnie zauważył A. Lichorowicz, stworzenie racjonalnego

²⁴ A. Suchoń, *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, t. 31, nr 2, s. 269-287.

²⁵ Zob. zwłaszcza A. Lichorowicz, *O nowy model dzierżawy rolniczej (propozycje zmian aktualnej regulacji prawnej dzierżaw rolnych)*, w: *Dzierżawa ziemi jako czynnik przemian struktury agrarnej w Polsce*, red. W. Ziętara, Warszawa 1999, s. 186-196; A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, dz. cyt., s. 63 i n.

²⁶ Zob. W. Pańko, *Dzierżawa gruntów rolnych*, Warszawa 1975, s. 231-233.

²⁷ Zob. C. Stempka-Jaźwińska, *Umowa dzierżawy nieruchomości*, Toruń 1981, s. 164-191.

²⁸ A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych*, Poznań 2006, s. 259-272; A. Suchoń, *Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania dzierżawy rolniczej w Polsce*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 243-258.

i nowoczesnego reżimu prawnego dzierżaw rolniczych przyczyni się do przyspieszenia rozwoju i modernizacji polskiego rolnictwa, a także zmniejszenia różnic strukturalnych i gospodarczych, które dzielą Polskę od przodujących krajów Unii Europejskiej²⁹.

Nowy model dzierżawy gruntów rolnych

Przedstawienie wniosków *de lege ferenda* należy rozpocząć od postulatu legislacyjnego wyodrębnienia dzierżawy rolniczej w polskim systemie prawnym. Może to zostać zrealizowane na różne sposoby. Najlepszym rozwiązaniem byłoby umieszczenie przepisów dotyczących konstrukcji dzierżawy rolniczej w *Kodeksie cywilnym*, natomiast przepisów o charakterze ochronnym w odrębnej ustawie.

Zapewniłoby to stabilizację podstawowych regulacji dotyczących dzierżawy rolniczej, jednocześnie umożliwiając dostosowanie poszczególnych rozwiązań do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych, bowiem polityka rolna ewoluuje, a wraz z nią przepisy prawa³⁰. Ustawa o dzierżawie rolniczej mogłaby również regulować pewne aspekty związane z dzierżawą nieruchomości z ZWRSP. Zasadny wydaje się także postulat wprowadzenia wymogu pisemnej formy umowy dzierżawy rolniczej – nie pod rygorem nieważności, lecz jedynie dla celów dowodowych. Przepisy prawne powinny zachęcać do zawierania umów w tej formie. Uzasadnione jest również prowadzenie fakultatywnego rejestru dzierżaw przez ARiMR.

29 A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania...*, dz. cyt., s. 76 i n.

30 Szerzej w: A. Suchoń, *Prawna ochrona trwałości...*, dz. cyt., s. 259-272.

Warto także postulować podział dzierżawy rolniczej na krótkoterminową i długoterminową oraz różnicowanie czasu jej trwania w zależności od przedmiotu dzierżawy. W celu zapewnienia stabilności działalności rolniczej, zasadne byłoby wprowadzenie instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy o ustawowo określony czas, np. pięciu lat lub na okres wskazany w umowie.

W celu zapewnienia stabilności działalności rolniczej, zasadne byłoby wprowadzenie instytucji automatycznego przedłużenia dzierżawy o ustawowo określony czas, np. pięciu lat lub na okres wskazany w umowie.

Ustawa powinna precyzować pojęcia „napraw” i „ulepszeń”. W przypadku wątpliwości odnośnie do klasyfikacji nakładów jako naprawy lub ulepszenia, warto umożliwić uzyskanie ekspertyzy technicznej rzeczoznawcy budowlanego. Wskazane byłoby również przyznanie dzierżawcy gruntów rolnych takiej samej ochrony, jaką ma właściciel. Oznaczałoby to, że dzierżawca, w przypadku naruszenia jego praw przez osoby trzecie, nie byłby ograniczony jedynie do powództwa posesoryjnego, lecz mógłby skorzystać we własnym imieniu z ochrony petytoryjnej, w tym z powództwa windykacyjnego i negatoryjnego, oraz ochrony wynikającej z przepisów *Kodeksu cywilnego* o tzw. prawie sąsiedzkim³¹.

Przepisy dotyczące dzierżawy rolniczej powinny przewidywać instytucję obniżenia lub zwolnienia z czynszu dzierżawnego w sytuacji,

31 Zob. np. A. Lichorowicz, *O nowy model...*, dz. cyt., s. 192.

gdy stan przedmiotu dzierżawy wskazuje na jego zaniedbanie, oraz w przypadku nadzwyczajnej zmiany okoliczności towarzyszących wykonaniu umowy. Ponadto wydzierżawiający powinien mieć ustawowo zagwarantowane prawa: po pierwsze, wstępu na teren dzierżawy w celu dokonania oględzin poszczególnych jej składników, aby sprawdzić, czy dzierżawca prowadzi prawidłową gospodarkę oraz przestrzega postanowień umowy dzierżawy rolniczej; po drugie, raz na trzy lata, pobrania i zbadania próbek gleby w celu ustalenia jej zasobności w składniki oraz ewentualnej zawartości substancji szkodliwych. Oględziny mogłyby odbywać się wspólnie z przedstawicielem izby rolniczej lub ośrodka doradztwa rolniczego.

W kwestii wpływu śmierci wydzierżawiającego na stosunek dzierżawy uzasadnione jest wprowadzenie regulacji w *Kodeksie cywilnym*, zgodnie z którą w miejsce wydzierżawiającego wstępują jego spadkobiercy. Przepisy te powinny jednak określać kolejność dziedziczenia, z pierwszeństwem dla spadkobiercy, który w momencie nabycia spadku pracował trwale i prawidłowo w gospodarstwie, następnie dla żyjącego małżonka oraz zstępnych spadkodawcy. Ustawa o dzierżawie rolniczej powinna także przewidywać wyjątki od zasady mówiącej o tym, że na przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy niezbędna jest zgoda wydzierżawiającego. Bez niej dzierżawca mógłby przenieść swoje prawa i obowiązki – po pierwsze, w przypadku przekazywania gospodarstwa zstępnym w celu uzyskania emerytury rolniczej, a po drugie, w sytuacji długotrwałej niezdolności do pracy, jeśli prawa i obowiązki zostałyby

Wydzierżawiający powinien mieć ustawowo zagwarantowane prawa. Po pierwsze, prawo wstępu na teren dzierżawy, na przykład aby sprawdzić, czy dzierżawca prowadzi prawidłową gospodarkę oraz przestrzega postanowień umowy dzierżawy rolniczej. Po drugie, raz na trzy lata, prawo pobrania i zbadania próbek gleby w celu ustalenia jej zasobności w składniki oraz ewentualnej zawartości substancji szkodliwych.

przeniesione na małżonka lub zstępnych (lub dalszą rodzinę), którzy zapewniają prawidłowe zarządzanie gospodarstwem. Obecnie takie regulacje dotyczą jedynie dzierżawy z ZWRSP. Ze względu na niejednolity charakter instytucji pierwszeństwa nabycia, konieczne jest wprowadzenie przepisu określającego skutki prawne naruszenia tego prawa przez wydzierżawiającego. Byłoby ono lepiej chronione, gdyby ustawodawca uznał za nieważne czynności naruszające prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości bez przetargu.

Regulacje potrzebne od zaraz

Rozpoczynając prace nad nową ustawą, warto wykorzystać projekt ustawy o dzierżawie rolniczej³² z 2015 r., stanowiący świetny punkt wyjścia dla dalszych prac legislacyjnych w tym zakresie. Niektóre zaproponowane tam rozwiązania wymagają jednak szerszej dyskusji (np. nadmierny formalizm przy zawieraniu umów, wybrane zasady dotyczące

32 *Komisyjny projekt ustawy o dzierżawie rolniczej*, 11.02.2015, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=0B6AD0359F449A91C1257E06004997F6> [dostęp online]. Na temat projektu ustawy zob. A. Suchoń, *Jeszcze o potrzebie prawnego uregulowania...*, dz. cyt., s. 243-258.

wykonywania ulepszeń czy przeniesienia praw i obowiązków ze stosunku dzierżawy przez dzierżawcę na osobę trzecią). Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej nie został co prawda uchwalony, ale zwrócił uwagę na praktyczne znaczenie i zróżnicowanie dzierżawy rolniczej w Polsce oraz potrzebę dyskusji nad nowym modelem tej instytucji. Niemniej jednak, uchwalenie odrębnej ustawy o dzierżawie rolniczej będzie procesem długotrwałym. W związku z tym warto przedstawić kilka uwag dotyczących propozycji zmian regulacji, odnoszących się do najistotniejszych problemów związanych z dzierżawą gruntów rolnych, które można by wprowadzić w najbliższych miesiącach.

Trzeba rozwiązać sytuację, w której właściciele występują o płatności bezpośrednio za grunty oddane w dzierżawę. Warto rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymogów przy składaniu wniosku o płatności, np. oświadczenia, że grunt rolny nie został oddany w posiadanie zależne. Należałoby również przewidzieć odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań oraz karę pieniężną.

Od dłuższego czasu problematyczne jest przeniesienie własności nieruchomości rolnych będących w dzierżawie. W szczególności chodzi o obowiązek nabywcy takiego gruntu do prowadzenia gospodarstwa rolnego przez co najmniej pięć lat od dnia nabycia nieruchomości³³. W przypadku zbycia rzeczy dzierżawionej podczas trwania dzierżawy

nabywca wstępuje w prawa i obowiązki zbywcy³⁴. W praktyce oznacza to, że nabywca automatycznie staje się stroną trwającego stosunku dzierżawy, przejmując wszystkie obowiązki i uprawnienia wydzierżawiającego.

Kłopot pojawia się w kontekście art. 2b UKUR, który nakłada na nabywcę obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomości rolna, przez okres co najmniej pięciu lat od dnia nabycia przez niego tej nieruchomości. Nowelizacja *Ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego* z 13 lipca 2023 r. tylko częściowo rozwiązała tę kwestię. Obecnie obowiązek ten³⁵ nie dotyczy gruntów wchodzących w skład nabytej nieruchomości rolnej, które były objęte umową dzierżawy opatrzoną datą pewną przed 30 kwietnia 2016 r. przez okres obowiązywania tej umowy. Nadal jednak występuje problem w przypadku, gdy przedmiotem przeniesienia własności nieruchomości rolnej są grunty objęte umową dzierżawy bez daty pewnej lub z datą pewną, ale zawartą po 30 kwietnia 2016 r. W takiej sytuacji nabywca nieruchomości ma problem ze spełnieniem obowiązku prowadzenia działalności na gruncie oddanym w dzierżawę. Czy taka umowa sprzedaży jest ważna? Ze względu na różne interpretacje w doktrynie i praktyce, konieczne są dalsze zmiany regulacji prawnych UKUR³⁶.

Zagrożeniem dla stabilnego prowadzenia działalności na dzierżawionych gruntach

34 Zgodnie z art. 678 § 1 k.c., w związku z art. 694 k.c. Na gruncie umowy najmu zob. J. Panowicz-Lipska, *Najem*, w: *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Panowicz-Lipska, t. 8, Warszawa 2004, s. 46.

35 Art. 2b UKUR.

36 Zob. szerzej w: A. Suchoń, *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego...*, dz. cyt., s. 269-287.

33 Art. 2b UKUR.

rolnych może być włączenie prywatnych gruntów będących w dzierżawie do ZWRSP. Sytuacja taka ma miejsce, gdy KOWR korzysta z prawa pierwokupu, wykupu lub uprawnienia wynikającego z art. 9 ust. 3 UKUR. Wprowadzenie szczegółowej regulacji w art. 8 UKUR, dotyczącej nabycia gruntów będących w dzierżawie przez KOWR, w porównaniu do przepisów *Kodeksu cywilnego*³⁷, należy ocenić negatywnie³⁸.

Trzeba rozwiązać sytuację, w której właściciele występują o płatności bezpośrednio za grunty oddane w dzierżawę, mimo że jest to niezgodne z przepisami. Jeśli warunkiem przyznania pomocy jest posiadanie gruntu lub zwierzęcia, a grunt lub zwierzę stanowi przedmiot posiadania samoistnego i zależnego, pomoc przysługuje posiadaczowi zależnemu³⁹. Coraz częściej – na co wskazują kontrole ARiMR – grunt rolny zostaje oddany w dzierżawę (dzierżawca prowadzi uprawę), a mimo to właściciel składa wnioski o płatności bezpośrednio. W takim przypadku właściciel musi zwrócić otrzymane fundusze unijne, a dzierżawca, ze względu na upływ terminu, nie może już złożyć wniosku. Warto rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymogów przy składaniu wniosku o płatności, np. oświadczenia, że grunt rolny nie został oddany w posiadanie zależne. Należałoby również przewidzieć odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań oraz karę pieniężną. Wyzierżawiający może wskazać w umowie, że wysokość czynszu będzie równa

kwocie płatności. Wnioski o płatności unijne powinien jednak składać posiadacz zależny.

Zmiany wymagają także przepisy dotyczące podatku rolnego, w szczególności możliwość skorzystania z ulgi przez dzierżawców gruntów prywatnych oraz gruntów od jednostek samorządu terytorialnego po nabyciu przedmiotu dzierżawy. Od podatku zwalnia się grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha, będące przedmiotem prawa własności lub użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży lub pochodzące z ZWRSP, i objęte w trwałe zagospodarowanie⁴⁰. Za trwałe zagospodarowanie uznaje się dzierżawę lub użytkowanie gruntów na okres nie krótszy niż 10 lat. Obecnie jedynie dzierżawcy gruntów z ZWRSP mogą ubiegać się o zwolnienie, a następnie ulgę w podatku rolnym. Dzierżawcy prywatni lub dzierżawiący grunty od samorządu terytorialnego często spotykają się z odmową skorzystania ze zwolnienia i ulgi po nabyciu własności dzierżawionych gruntów. Wydający decyzje argumentują, że jeśli w momencie nabycia grunty były już w posiadaniu dzierżawcy, to nabywca nie powiększył obszaru swojego gospodarstwa, ponieważ dzierżawione grunty były już jego częścią. Zasadne jest zatem wprowadzenie zmiany do *Ustawy o podatku rolnym*, która przyznałaby zwolnienie i ulgę w podatku rolnym dzierżawcom gruntów prywatnych oraz gruntów od jednostek samorządu terytorialnego w przypadku nabycia dzierżawionych gruntów rolnych.

37 Art. 678 k.c. w związku z art. 694 k.c.

38 A. Suchoń, *Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego...*, dz. cyt., s. 269-287.

39 Zgodnie z art. 23 *Ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027*; zob. Dz.U. z 2024 r. poz. 261 z późn. zm.

40 Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 4 *Ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*.

Powinniśmy objąć grunty rolne większą ochroną, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, na obszarach wiejskich oraz miejskich. Dotyczy to nie tylko bieżącego bezpieczeństwa żywnościowego

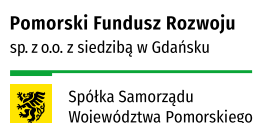
i dbałości o środowisko, ale także ochrony zasobów dla przyszłych pokoleń. Dodatkowo działalność rolnicza na obrzeżach miast sprzyja sprzedaży bezpośredniej na miejskich targowiskach, co wpływa na wyższą jakość produktów dostarczanych konsumentom oraz skraca łańcuch dostaw. Zmiany w planach zagospodarowania przestrzennego, które przeznaczają grunty rolne na cele inne niż rolnicze, mają negatywny wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe kraju, rozwój dzierżawy oraz możliwość skorzystania przez dzierżawców z prawa pierwokupu. Dodatkowe regulacje prawne chroniące grunty rolne są niezbędne. ■

Zasadne jest wprowadzenie zmiany do Ustawy o podatku rolnym, która przyznałaby zwolnienie i ulgę w podatku rolnym dzierżawcom gruntów prywatnych oraz gruntów od jednostek samorządu terytorialnego w przypadku nabycia własności dzierżawionych gruntów rolnych.

O AUTORCE

Prof. UAM dr hab. **Aneta Suchoń** – pracownik naukowo-dydaktyczny w Zakładzie Prawa Rolnego, Żywnościowego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się nie tylko na prawie rolnym, ale także prawie ochrony środowiska, prawie spółdzielczym, transformacji energetycznej i gospodarce nieruchomościami. Autorka ponad 140 publikacji naukowych i laureatka wielu nagród za dorobek naukowy (m.in. European Council for Rural Law CEDR, Nagrody Krajowej Rady Spółdzielczej, Nagrody im. Profesora Andrzeja Stelmachowskiego za najlepszą pracę naukową z zakresu prawa rolnego). Uczestniczyła w kilku projektach badawczych. Posiada bogate doświadczenie dydaktyczne. Aktywnie uczestniczy w polskich i zagranicznych konferencjach naukowych (łącznie ponad 70 referatów). Organizatorka kilku międzynarodowych oraz krajowych konferencji naukowo-szkoleniowych. Współpracuje z branżowymi czasopismami w zakresie popularyzacji prawa rolnego.

Partnerzy



Partnerzy numeru

