

Adam MAJCHRZAK*

Determinanty trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych w Polsce na tle wybranych państw Europy Zachodniej

Wstęp

Dzierżawa gruntów rolnych stanowi istotny instrument realizacji polityki rolnej państwa. Z punktu widzenia makroekonomicznego, umożliwia ona kształtowanie pożądanej struktury agrarnej, zaś w aspekcie mikroekonomicznym determinuje efektywność prowadzonej w gospodarstwach rolnych działalności produkcyjnej, kształtując ich dochód. Zakres obrotu ziemią w formie dzierżawy zależy od sposobu uregulowania tej instytucji w systemie prawnym poszczególnych państw, który służyć powinien zapewnieniu trwałości gospodarowania na dzierżawionych gruntach. W tym celu ustawodawca musi rozstrzygnąć, czyje – dzierżawcy czy wydzierżawiającego – prawne i ekonomiczne interesy będzie chronił w większym stopniu oraz ocenić, czy przyjęte unormowania wspierają czy ograniczają dzierżawny obrót ziemią rolniczą. Charakter produkcji rolnej wskazuje na potrzebę ochrony pozycji prawnej dzierżawcy gruntu rolnego, co dodatkowo uzasadnione jest faktem, iż w skali światowej dzierżawa jest najszerzej rozpowszechnioną obligacyjną formą pozyskiwania ziemi rolniczej przez producentów rolnych (Lichorowicz 2008, s. 190). Jak wskazuje A. Lichorowicz, jedną z najistotniejszych zasad, na której opierać powinny się wszystkie umowy rolne, jest zasada ochrony stabilności i nieprzerwanego toku działalności producenta rolnego w zorganizowanym przez niego gospodarstwie (Lichorowicz 1986, s. 48). Z punktu widzenia dzierżawy, podstawowym aspektem jest przyznanie ochrony interesów i stabilności funkcjonowania gospodarstwa opartego na dzierżawionych gruntach, a tym samym ograniczenie uprawnień właściciela, które przyczynić by się mogły do naruszenia prawidłowego funkcjonowania tego gospodarstwa, nie pozbawiając go jednocześnie podstawowych praw do rzeczy. Dodatkowo niezbędnym jest określenie zasad odpowiedniego ukształtowania wzajem-

* mgr Adam Majchrzak, doktorant Katedry Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

nych rozliczeń pomiędzy stronami kontraktu, które gwarantowałyby ciągłość produkcji, a stronie prowadzącej działalność produkcyjną pewne minimum egzystencji, przy uwzględnieniu ryzyka produkcji rolnej oraz jej losowego charakteru.

W niniejszej pracy podjęta została próba oceny, w jakim stopniu ustawodawca chroni interesy dzierżawcy gruntu rolnego w Polsce, na tle ustawodawstwa zachodnioeuropejskiego. W tym celu przeprowadzono analizę regulacji determinujących trwałość działalności produkcyjnej opartej na dzierżawionych zasobach ziemi. Zwrócono przede wszystkim uwagę na zapewnianie trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie, zarówno poprzez uregulowanie czasu dzierżawy jak i zapewnienie możliwości korzystania z przedmiotu umowy, przy zachowaniu jego jakości. Ocenie poddano także sposoby kształtowania czynszu dzierżawnego.

Okres umowy – podstawowy wyznacznik trwałości zobowiązania

W związku z produkcyjną funkcją dzierżawy, szczególne znaczenie przypisuje się trwałości tego stosunku. Stabilne posiadanie przez producenta rolnego gruntów rolnych wywołuje skutki zarówno w ujęciu mikro- jak i makroekonomicznym. W pierwszym, przyczynia się do optymalizacji produkcji przez dzierżawców, którzy podejmują określone działania (bieżące i inwestycyjne) ze świadomością okresu zwrotu poniesionych nakładów. W drugim zaś służy zachodzeniu trwałych zmian w strukturze agrarnej – przede wszystkim strukturze obszarowej gospodarstw – jak również rozwojowi gospodarstw rolnych zgodnemu z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej (Suchoń 2007, s. 90).

Czas trwania dzierżawy gruntów rolnych stanowi istotny element dotyczący możliwości dostosowania się rolnictwa opartego na dzierżawach do zmian w otoczeniu zewnętrznym (np. instrumentów WPR, wzrostu cen żywności czy alternatywnych możliwości wykorzystania ziemi). Chociaż wskazuje się, iż kontrakty długoterminowe w mniejszym stopniu podlegają wpływowi otoczenia zewnętrznego niż dzierżawy krótkoterminowe (Ciaian, Kancs i Swinnen 2010, s. 92), należy zauważyć, iż to właśnie długookresowe stosunki dzierżawne pozytywnie wpływają na procesy inwestycyjne i modernizacyjne gospodarstw rolnych. To zaś może być korzystne zarówno dla dzierżawcy jak i wydzierżawiającego. Stąd też pojawia się problem znalezienia złotego środka, który jest przedmiotem nie tylko kształtującym się na płaszczyźnie porozumienia stron dzierżawy, ale niekiedy również ustawodawcy.

Z ekonomicznego punktu widzenia uzasadnione jest wprowadzenie zarówno minimalnego jak maksymalnego okresu dzierżawy. Pierwszy chroni dzierżawcę stwarzając jednocześnie warunki zachęcające lub umożliwiające podejmowanie działań inwestycyjnych oraz modernizacji gospodarstw. Mając

na uwadze, iż zapewnienie minimalnego okresu jest niejednokrotnie warunkiem ubiegania się producentów rolnych o wsparcie finansowe pochodzące z funduszy europejskich¹, dzierżawca, który nie będzie miał zapewnionej stabilności dzierżawy nie będzie mógł ubiegać się o dodatkowe środki. W takiej sytuacji ucierpi jakość gruntu rolnego, a tym samym szkodę poniesie również właściciel. Górna granica długości dzierżawy służy z kolei przede wszystkim ochronie wydzierżawiającego, choć jednocześnie, gdy jest ona zbyt niska, poprzez ograniczenie stabilności dzierżawy, może stanowić czynnik zniechęcający do takiej formy gospodarowania ziemią rolną.

Czas trwania dzierżawy w państwach Europy Zachodniej podlega regulacji prawnej (Swinnen, Ciaian i Kancs, s. 51–54); (Zadura, 2012, s. 54–55). Przykładowo we Włoszech obowiązuje minimalny okres trwania dzierżawy, który określono na 15 lat, choć możliwe jest również zawarcie tzw. dzierżaw sezonowych, trwających okres jednego cyklu produkcyjnego. Stwarza to możliwość krótkookresowego wykorzystania ziemi w sytuacjach, gdy wydzierżawiający nie jest w stanie, na skutek różnych okoliczności, samodzielnie zarządzać zasobem. We Francji natomiast umowy dzierżawy zawierane są na okresy dziewięcioletnie. Także w tym kraju możliwe jest jednak odmienne kształtowanie okresu dzierżawy poprzez nawiązanie stosunków: 1) jedno- i dwuletnich, odnawianych każdego roku, z zastrzeżeniem maksymalnego okresu 5-letniego, 2) długoletnich, na minimum osiemnaście lat, 3) zawodowych (kariery), do chwili osiągnięcia przez dzierżawcę wieku emerytalnego, nie krócej niż na 25 lat, jak również 4) dzierżaw wieczystych, trwających od 18–99 lat. Co więcej, mając na uwadze, iż zakończenie dzierżawy w niektórych sytuacjach może być szczególnie dotkliwe dla dzierżawcy, ustawodawstwo francuskie przewiduje np. możliwości automatycznego przedłużenia umowy o dalsze 9 lat. Dziewięcioletni okres dzierżawy obowiązuje również w Belgii, zaś ustawodawstwo holenderskie przewiduje minimalny okres trwania dzierżawy wynoszący lat 12, a w przypadku długoterminowych dzierżaw obejmujących wyłącznie grunty, okres zobowiązania wynosi minimalnie lat 40. Z kolei minimalny okres dzierżawy działek i gruntów, które nie stanowią samodzielnego gospodarstwa, co do zasady wynosi, w Holandii 6 lat, choć może być odmiennie uregulowany przez strony.

Regulowanie minimalnego lub maksymalnego czasu dzierżawy nie we wszystkich państwach przybiera tak protekcyjną z punktu widzenia dzierżawcy formę. W Wielkiej Brytanii minimalny okres dzierżawy wynosi bowiem jedynie rok, a ustawodawstwo nie przewiduje jego górnej granicy. Dlatego możliwe jest zawarcie stosunków dożywotnich, które z mocy prawa przekształcają się w umowy na lat 99 (Marks-Bielska, Kisiel i Danilczuk 2006,

¹ Przykładowo wybrane programy wsparcia wymagają zobowiązania producenta rolnego do realizacji programu rolno środowiskowego przez okres 5 lat. Zobacz: (Suchoń 2008, s. 54–56).

s. 44–54). Choć w Niemczech również nie ma określonego prawem okresu dzierżawy, także w ustawodawstwie tego kraju, wyszczególniono dzierżawy dożywotnie. Z kolei w Danii wprowadzono górną granicę dzierżawy całej nieruchomości rolnej, której umowa może być zawarta maksymalnie na 30 lat (Stankiewicz 2003, s. 2–4).

Warto jednak zaznaczyć, iż zbyt duża ingerencja w kształtowanie czasu trwania dzierżaw, może przyczynić się do zmniejszenia roli tej formy gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Jak bowiem pokazuje przykład Szwecji, w której omawiana zmienna nie podlega regulacji prawnej, w ostatnich latach zauważa się tendencję do skracania stosunków dzierżawy, w kierunku dzierżaw jednorocznych. Jako źródło tego stanu rzeczy wskazuje się korzystanie z jednolitych płatności obszarowych, jak również rosnące ryzyko produkcji roślinnej (Swinnen, Ciaian i Kancs, s. 56).

W Polsce czas trwania dzierżawy zależy od woli stron. Stosunek ten może być nawiązany na czas oznaczony lub nieoznaczony, z tym jednak zastrzeżeniem, iż umowa zawarta na czas oznaczony nie może przekraczać okresu 30-to letniego. Po upływie tego okresu umowa traktowana jest jako zawarta na czas nieoznaczony (art. 695 k.c.). Na mocy wcześniej obowiązujących przepisów, wskazany termin wynosił lat 10, co oceniane było jako niekorzystne z punktu widzenia stabilizacji gospodarczej dzierżawcy (Lichorowicz 2011, s. 182). Tym samym pozytywnie należy odnieść się do jego wydłużenia. Rozwiązanie to sprzyja stabilizacji pozycji dzierżawcy, zachęca do inwestycji związanych z przedmiotem dzierżawy, a także umożliwia powstawanie w oparciu o dzierżawę względnie trwałych jednostek produkcyjnych, co ma szczególne znaczenie w rolnictwie. Jednak również w tym przypadku, obowiązywanie górnej granicy czasu trwania umowy zawartej na czas oznaczony, ocenia się w doktrynie niekorzystnie (Suchoń 2008, s. 56). Są to poglądy często nieuzasadnione, gdyż badania ankietowe wskazują, iż dzierżawy międzysąsiedzkie zawierane są zazwyczaj na 5–10 lat (Rynek... 2011, s. 28). Co więcej, ze względu na ustne formy zawierania kontraktów nieformalnych w relacjach międzysąsiedzkich, rzeczywiste okresy dzierżawy są krótkie, a dodatkowo nie zawsze są dochowywane. Należy także zaznaczyć, iż obowiązujące w Polsce przepisy nie przewidują automatycznego przedłużenia dzierżawy na następny okres, co ze strony dzierżawcy należy uznać za niekorzystne. Zgodnie jednak z art. 674 w zw. z art. 694 k.c w sytuacji, gdy po upływie terminu oznaczonego w umowie albo w wypowiedzeniu, dzierżawca nadal używa przedmiot dzierżawy za zgodą wynajmującego, dzierżawa zostaje przekształcona w zawartą na czas nieoznaczony. Jak stwierdził Sąd Najwyższy: „tak ukształtowana instytucja przedłużenia umowy dzierżawy, stanowi prawny środek stabilizacji gospodarczej, zachowania ciągłości osoby dzierżawcy, poprzez kontynuowanie przez niego na dotychczasowych warunkach działalności gospodarczej w odniesieniu do przedmiotu dzierżawy” (Wyrok... 1983).

Ochrona jakości dzierżawionych gruntów rolnych

Istotnym elementem trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie jest także ochrona jakości i przeznaczenia ziemi. W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż ochrona przedmiotu dzierżawy służy przede wszystkim właścicielowi gruntu, w którego interesie jest przynajmniej zachowanie pierwotnej wartości majątku. Z drugiej strony, ze względu na produkcyjną funkcję gruntu rolnego, ochrona jego jakości leżeć powinna w interesie dzierżawcy przez cały okres dzierżawy. Tym samym ustawodawca stoi przed koniecznością znalezienia rozwiązań prawnych, które przyczynią się do realizacji korzyści obu stron. W tym kontekście, w ustawodawstwie europejskim, doniosłe znaczenie ma zagadnienie uprawnień dzierżawcy oraz jego swobody gospodarowania na dzierżawionym gruncie. Aspekty te stanowiły jedne z kluczowych kwestii wyznaczających model dzierżawy gruntów rolnych w państwach Europy Zachodniej (Lichorowicz 2011, s. 77–103), który obecnie zmierza w kierunku ograniczenia uprawnień właściciela w zakresie działalności produkcyjnej, a tym samym do pozostawienia znacznej inicjatywy gospodarczej dzierżawcy. Ograniczenie możliwości ingerowania wydzierżawiającego w grunt rolny, stanowi zaś czynnik sprzyjający dzierżawcy i stabilnemu prowadzeniu gospodarki rolnej na przedmiocie stosunku.

W sposób szczególnie rozległy zakres uprawnień i obowiązków dzierżawcy uregulowany zastał w ustawodawstwie Niemieckim (Krawczyk 2007, s. 239–253). Przejawia się to zarówno w ukształtowaniu działań, do których dzierżawca jest zobligowany, jak również określeniu sankcji na wypadek nie wywiązania się z nałożonych obowiązków, poczynsży od roszczeń odszkodowawczych, po uprawnienie do wypowiedzenia umowy. Co więcej, w państwie tym umowy dzierżawy podlegają kontroli administracyjnej, w wyniku której organy mogą zażądać zmiany warunków kontraktu w sytuacji, gdy prowadzi on do nieracjonalnego podziału gospodarstwa rolnego czy łamania zasad prawidłowej gospodarki (Sadowski 2009, s. 245).

Niewłaściwe prowadzenie gospodarki na dzierżawionym gruncie stanowi również podstawę do wyłączenia dzierżawcy z ustawowego prawa do przedłużenia kontraktu w Holandii. Z kolei we Francji popełnienie przez dzierżawcę błędów w gospodarowaniu, stanowi podstawę do wyłączenia możliwości przedłużenia dzierżawy. W państwie tym dzierżawca ma obowiązek ponoszenia kosztów drobnych napraw, jak również utrzymywania przedmiotu kontraktu w stanie zgodnym z przeznaczeniem, chyba że dokonane (za zgodą właściciela) zmiany prowadzą do poprawy warunków gospodarowania (Stankiewicz 2003, s. 7). Koszty poważnych napraw i remontów ponosi zaś właściciel. Do jego obowiązków należy również (zależnie od departamentu) zapewnienie trwałości i jakości plantacji trwałych.

W Polsce przepisy kodeksu cywilnego z jednej strony przyznają dzierżawcy możliwość dokonywania nakładów na dzierżawionym gruncie, prowadzących

do modernizacji i intensyfikacji produkcji (art. 676 w zw. z art. 694 k.c.) (Czyżewski i Henisz-Matuszczak, 2006, s. 25–29), z drugiej zaś nakładają na niego obowiązek dokonywania napraw niezbędnych do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym (art. 697 k.c.). Jednocześnie możliwość zmiany przeznaczenia przedmiotu dzierżawy, uzależniona jest od uzyskania wcześniejszej zgody wydzierżawiającego (art. 696 k.c.). Równolegle, zgodnie z art. 662 k.c. w związku z art. 694 k.c., na wydzierżawiającym spoczywa obowiązek utrzymania przedmiotu dzierżawy w stanie przydatnym do umówionego sposobu użytkowania, co powoduje, iż także dzierżawca jest chroniony pod względem zapewnienia jakości przedmiotu dzierżawy.

Jednocześnie należy podkreślić, iż polskie regulacje prawne, podobnie jak ma to miejsce w państwach Europy Zachodniej, wymagają od dzierżawcy gruntu rolnego prowadzenia na dzierżawionej nieruchomości prawidłowej gospodarki. Kodeks cywilny nie zawiera jednak definicji tego pojęcia. Przyjmuje się, iż dzierżawca wykonuje swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki wtedy, gdy podejmowane działania można uznać za gospodarczo efektywne z punktu widzenia interesów stron umowy, jak również interesu społecznego (Suchoń 2007, s. 92–93). Z kolei, zgodnie z doktryną niemiecką, poprzez prawidłowe czy racjonalne gospodarowanie, rozumieć należy podejmowanie określonych działań tworzących spójną całość koncepcyjną, które jednocześnie zapobiegają będą nadmiernej eksploatacji gruntu (Krawczyk 2007, s. 241). Nie oznacza to jednak obowiązku ustawicznego używania przedmiotu dzierżawy i pobierania z niego pożytków.

Prawidłowa gospodarka wymaga od dzierżawcy ponoszenia nakładów inwestycyjnych zapewniających utrzymanie działek rolnych w dobrej kulturze rolnej oraz umożliwiających osiągnięcie dobrostanu środowiska, co warunkuje między innymi otrzymanie dopłat bezpośrednich oraz innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Dodatkowo należy mieć na uwadze, iż ochrona przedmiotu dzierżawy w warunkach objęcia polskiego rolnictwa instrumentami WPR, wiąże się nie tylko z zachowaniem walorów produkcyjnych gruntów rolnych, ale również ich modernizacją oraz dostosowywaniem do warunków umożliwiających prowadzenie działalności rolniczej zgodnej z ochroną środowiska (Suchoń 2007, s. 91, 95). W szczególności dotyczy to również dostosowania polskich gospodarstw do obowiązujących w Unii Europejskiej wymogów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych z zakresu ochrony środowiska. Z tego punktu widzenia w doktrynie wskazuje się, iż ponoszone nakłady mogą być zarówno traktowane jako naprawy, a więc obciążać dzierżawcę, ale również jako nakłady zapewniające możliwość określonego w umowie użytku, czyli stanowić obciążenia wydzierżawiającego (Suchoń 2007, s. 97). Z punktu widzenia interesu dzierżawcy, drugie rozwiązanie wydaje się być korzystniejszej, jednak najprawdopodobniej będzie się wiązać z dążeniami właściciela do podniesienia czynszu dzierżawnego.

Czynsz jako ekonomiczny czynnik gwarantujący ciągłość dzierżawy

Istota czynszu sprowadza się, z jednej strony do zapewnienia wydzierżawiającemu przynajmniej minimalnego dochodu odpowiadającego oprocentowaniu kapitału ulokowanego w przedsiębiorstwie, z drugiej zaś umożliwienia dzierżawcy wytworzenia dochodów, które odpowiadać powinny przeciętnym wynagrodzeniom w gospodarce narodowej, a przynajmniej powinny zapewniać minimum egzystencji dzierżawcy i jego rodziny. Jako iż jednoczesna realizacja obu celów w praktyce jest najczęściej nieosiągalna, a wysokość czynszu dzierżawnego stanowi element ochrony trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie, czynsz podlega niekiedy prawnej regulacji (Lichorowicz 1986, s. 60–76). Niemniej, na poparcie zasługuje pogląd, zgodnie z którym wysokość czynszu przewidziana w umowie, powinna być ustalona proporcjonalnie do dochodu, jaki przynosi przedmiot dzierżawy w określonym czasie (Lichorowicz 2011, s. 187). Jest on dodatkowo uzasadniony faktem, iż niepłacenie czynszu jest jedną z głównych przyczyn zakończenia dzierżawy przed czasem (Suchoń 2007, s. 275).

Co do zasady, w państwach Unii Europejskiej, czynsze dzierżawne podlegają szerszej regulacji niż ma to miejsce w przypadku cen ziemi rolniczej. W większości państw przyjęte rozwiązania legislacyjne na pierwszy plan wysunęły interes dzierżawcy poprzez stworzenie dolnych i górnych granic wysokości czynszu czy systemu kontroli administracyjnej (Sadowski 2009, s. 247); (Swinnen, Ciaian i Kancs, s. 49–51, 170). Przykładowo we Francji czynsze dzierżawne ustalane są przez lokalne władze rządowe – prefektów, którzy określają dolne i górne limity czynszu dla każdej kategorii dzierżawy i dla każdego naturalnego regionu rolniczego. Stawki są corocznie aktualizowane w oparciu o zmiany tzw. współczynnika czynszów dzierżawnych, który ustalany jest dla każdego departamentu, na podstawie dochodu brutto z gospodarstwa oraz cen stwierdzonych w danym regionie dla jednego lub wielu produktów rolnych nieobjętych dopłatami wyrównawczymi w ramach WPR (Stankiewicz 2003, s. 7). W Belgii, choć co do zasady wysokość czynszu należy do postanowień kształtowanych przez strony dzierżawy, dla każdej z 9 prowincji ustalane są jego stawki maksymalne, przekroczenie których uprawnia dzierżawcę do dochodzenia przed sądem obniżenia czynszu do poziomu maksymalnego. Także w Holandii ustala się maksymalny poziom czynszu dzierżawnego, co należy do kompetencji ministra rolnictwa. Podobnie jak w Belgii, uzależniony jest on od rodzaju gleb, kategorii użytków rolnych, ich położenia, konfiguracji rozłogu, jak również rodzaju i stanu budynków mieszkalnych oraz gospodarskich. Maksymalna wysokość czynszu nie może przekroczyć 2% rynkowej, regionalnie rejestrowanej ceny gruntu (Zadura 2012, s. 55–56). Stawki czynszu korygowane są co 2–5 lat. Ustawodawstwo hiszpańskie oraz austriackie przewiduje zaś możliwość dochodzenia obniżki zbyt wysokich czynszów na drodze sądowej. W Niemczech natomiast czynsz

ustalony przez strony w dzierżawach międzysąsiedzkich podlega kontroli przez Urząd Rolny, zaś w sytuacji dzierżawy gruntów przez Skarb Państwa (niem. *Treuhandanstalt*) określany jest w drodze negocjacji, w ramach określonych dolnych i górnych granic. Dodatkowo czynsz określony jest w pieniądzu przy uwzględnieniu punktów jakości gleb, co chroni strony dzierżawy przed jego zbyt niskim lub zbyt wysokim poziomem.

Przepisy określające minimalny oraz maksymalny poziom czynszu dzierżawnego nie zawsze okazują się jednak korzystne. Dolne granice wysokości czynszu powodują obniżenie oficjalnie zgłaszanego popytu na ziemię rolniczą, w szczególności, gdy cena pozarynkowa kształtuje się poniżej ceny regulowanej. Jednocześnie, górne limity powodują obniżenie podaży gruntów, co nasilone jest w warunkach umożliwiających uzyskanie wyższych dochodów w obrocie niesformalizowanym. Dodatkowo trzeba podkreślić, iż w państwach, w których górne lub dolne granice czynszów zostały wprowadzone, zauważa się występowanie „czarnego rynku” ziemi rolniczej (Ciaian, Kancs i Swinnen 2010, s. 90, 92), który należy oceniać jako zjawisko niekorzystne. Jest ono dodatkowo potęgowane za sprawą instrumentów wspólnej polityki rolnej, w tym przede wszystkim jednolitych palności bezpośrednich, które przyczyniają się do wzrostu wartości opłat dzierżawnych. Jednocześnie należy zauważyć, iż przyjęcie systemu minimalnych i maksymalnych stawek czynszu będzie skuteczne jedynie, jeśli ich przekroczenie będzie odpowiednio sankcjonowane.

Co więcej, koniecznym jest wskazanie, iż ustanowienie granic wysokości czynszu nie zawsze przyczynia się do wzmocnienia pozycji prawnej dzierżawcy gruntu rolnego. Wskazuje na to przykład Holandii, w której wprowadzone regulacje zamiast ochrony dzierżawcy, odniosły skutek przeciwny (Swinnen, Ciaian i Kancs, s. 51). Stworzyły one bowiem sytuację, w której właściciele gruntów rolnych nie są zainteresowani dalszym wydzierżawianiem zasobów, z powodu stworzenia dla nich niekorzystnych warunków, które przez czas trwania dzierżawy są zablokowane. Na skutek wprowadzonych zasad cena ziemi, która stanowiła przedmiot dzierżawy kształtowała się na niższym poziomie, co ostatecznie spowodowało obniżenie podaży gruntów do dzierżawy, a udział ziemi w dzierżawach w Holandii systematycznie spadał. W efekcie rozwinęła się szara strefa dzierżaw omijająca ścisłe regulacje. Badania wskazują, iż poziom czynszów dzierżawnych w stosunkach nierejestrowanych jest o 50% wyższy od oficjalnego, a w nieformalnych dzierżawach znajduje się 25% wszystkich ziem będących w dzierżawie. Powyższe konsekwencje ustawodawstwa holenderskiego przyczyniły się do złagodzenia w 2007 r. sposobów kształtowania czynszów w tym kraju.

W Polsce, zgodnie z definicją dzierżawy zamieszczoną w art. 693 k.c., należy uznać, iż czynsz dzierżawny stanowi *essentiale negotii* umowy dzierżawy. Kodeks cywilny nie przewiduje zasad określania wysokości czynszu dzierżawnego, pozostawiając stronom w zasadzie pełną swobodę. Zgodnie

jednak z orzeczeniem Sądu Najwyższego, ustalenia wysokości czynszu mogą podlegać kontroli z punktu widzenia ich zgodności z zasadami współżycia społecznego (Orzeczenie... 1957). Ustawodawca wskazał natomiast, iż może on zostać zastrzeżony w pieniądzach lub świadczeniach innego rodzaju, a także jako ułamkowa część pożytków (art. 693 § 2 k.c.). Określenie czynszu jako świadczeń innego rodzaju, oznacza zobowiązanie dzierżawcy do świadczenia różnego rodzaju usług, zaś w ostatnim przypadku należy rozumieć, iż dzierżawca jest zobowiązany wydać wydzierżawiającemu określoną ilość pożytków z przedmiotu dzierżawy (Lichorowicz 2011, s. 198–199).

Poziom czynszu oznaczony może być zarówno w wysokości stałej lub zmiennej, uzależnionej od kształtowania się wyznaczonych czynników. Przykładowo, czynsz w postaci sumy pieniężnej często uzupełniony jest poprzez tzw. klauzulę indeksową, która pozwala na automatyczne korygowanie wysokości należności, w związku z kształtowaniem się przyjętych wskaźników odniesienia, np. inflacji. Instrument ten służy przede wszystkim ochronie interesów wydzierżawiającego, ale także dzierżawcy. Przyczynia się bowiem do trwałości dzierżawy, ograniczając ryzyko wypowiedzenia umowy przez wydzierżawiającego w celu modyfikacji czynszu w przypadku wahań koniunkturalnych. Klauzula ta może również przybrać formę każdorazowego określenia pieniężnego czynszu, w zależności od przyjętego miernika wartości – walut obcych czy cen płodów rolnych.

Postanowienia kodeksowe przewidują, iż czynsz jest płatny z dołu w terminie zwyczajowo przyjętym, a w braku takiego zwyczaju – półrocznie z dołu (art. 699 k.c.). Strony mogą w umowie oznaczyć inne terminy płatności czynszu, choć trzeba podkreślić, iż płatność czynszu z dołu, jest uzasadniona pobieraniem pożytków, które stanowią źródło środków na pokrycie należności. Tym samym termin płatności powinien umożliwić dzierżawcy uprzednie uzyskanie pożytków. Za zwłokę w zapłacie czynszu, dzierżawca jest zobligowany do zapłaty wydzierżawiającemu odsetek umownych lub ustawowych (Lichorowicz 2011, s. 209).

Podsumowanie

Prezentowane refleksje ukazują, iż na ochronę prawną dzierżawcy gruntu rolnego składa się wiele elementów. Pośród aspektów prawnych wyraźne znaczenie odgrywają przepisy mające na celu 1) zapewnienie trwałości przedmiotu dzierżawy z jednoczesnym zachowaniem jego jakości, 2) zagwarantowanie stabilności gospodarowania w czasie, jak również 3) ukształtowanie relacji pomiędzy stronami w przypadku zakończenia dzierżawy lub zmiany wydzierżawiającego, zaś w ujęciu ekonomicznym kluczowe znaczenie odgrywa wysokość oraz sposób modyfikacji obciążeń dzierżawcy z tytułu czynszu. W powyższych rozważaniach podjęto próbę oceny norm prawnych

obowiązujących w przypadku ochrony gruntów rolnych w Polsce, dokonując porównania z kształtem dzierżawy w państwach Europy Zachodniej. Tytułem podsumowania niezbędne jest zaakcentowanie następujących wniosków:

- ❑ istotnym problemem dla trwałości dzierżawy, przed którym staje ustawodawca, jest określenie czasu trwania stosunku. Z punktu widzenia dzierżawców, co do zasady, korzystne jest ustanowienie minimalnego okresu zobowiązania, który zapewni stabilność prowadzenia działalności produkcyjnej. Z kolei w ujęciu makroekonomicznym odpowiednia trwałość dzierżawy służy procesom modernizacyjnym gospodarstw rolnych, a tym samym poprawia ich pozycję konkurencyjną. Godzi to jednak często w interes wydzierżawiającego, który traci swobodę zarządzania mieniem. Należy zauważyć, iż polskie regulacje prawne w zakresie czasu trwania dzierżawy dalece odbiegają od unormowań przewidzianych w większości państw Europy Zachodniej. Przepisy nie regulują przede wszystkim minimalnego okresu dzierżawy pozostawiając tą kwestię woli stron. Unormowanie górnej granicy jest natomiast skąpe i sprowadza się do określenia czasu, po którym umowa przekształca się w zawartą na czas nieoznaczony. To powoduje, iż pozycja prawna dzierżawcy w Polsce jest słabsza niż ma to miejsce na zachodzie Europy, a jednocześnie uznawana przez doktrynę, jak i samych dzierżawców za niewystarczającą. Co więcej, niektóre regulacje mogą powodować u dzierżawców błędną świadomość dotyczącą trwania dzierżawy. Regulacje prawne w Polsce w sposób niedostateczny normują również warunki przedłużenia dzierżawy na kolejny okres;
- ❑ ochrona jakości gruntu służy dzierżawcy w czasie trwania dzierżawy, gdyż przyczynia się do wielkości uzyskanych pożytków. Wydzierżawiający, a przede wszystkim właściciel, jest natomiast zainteresowany utrzymaniem przynajmniej nie niższych walorów ziemi tak długo, jak przysługują mu do niej prawa. Mając na uwadze, iż to jednak dzierżawca bezpośrednio prowadzi działalność produkcyjną i w największym stopniu jest rozeznany w strukturze gleby i możliwościach jej aktualnego i przyszłego wykorzystania, w ustawodawstwie zachodnioeuropejskim dąży się do wzmocnienia uprawnień dzierżawcy w zakresie swobody gospodarowania gruntem, z zastrzeżeniem prowadzenia działalności zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. W Polsce dzierżawca jest zobowiązany do zachowania przedmiotu dzierżawy w stanie nie pogorszonym oraz prowadzenia działalności zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki, jednak przepisy w niewielkim stopniu pozostawiają mu swobodę w zakresie gospodarowania dzierżawionym mieniem. Dzierżawca jest stosunkowo ściśle związany przeznaczeniem gruntu określonym w umowie dzierżawy, a większość zmian wymaga zgody wydzierżawiającego. Z drugiej jednak strony obowiązujące w Polsce rozwiązania ograniczają pokusę podejmowania przez dzierżawców

ryzykownych działań produkcyjnych czy inwestycyjnych, które zagrozić by mogły trwałości gospodarowania na dzierżawionym gruncie;

- w Polsce, z punktu widzenia wysokości oraz sposobu kształtowania czynszu dzierżawnego, dzierżawca jest w znacznie mniejszym stopniu chroniony niż ma to miejsce w państwach Europy Zachodniej. Polskie regulacje nie przewidują bowiem sztywnych górnych granic obciążeń dzierżawcy. Trzeba jednak zaznaczyć, iż nieodpowiednie ukształtowanie limitów należności czynszowych może okazać się niekorzystne dla stopnia zastosowania dzierżawy jako formy gospodarowania ziemią, a tym samym kształtowania struktury agrarnej.

Bibliografia

- CIAIAN P., KANCS D'A., SWINNEN J.F.M., 2010. *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*. Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruksela.
- CZYŻEWSKI A., HENISZ-MATUSZCZAK A., 2006. *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- KRAWCZYK J., 2007. *Zakres swobody gospodarowania przez dzierżawcę na dzierżawionym gruncie w prawie niemieckim*. „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- LICHOROWICZ A., 2008. *Dzierżawa gruntów rolnych* [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- LICHOROWICZ A., 1986. *Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich (studium prawno porównawcze)*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCCLXXX, Prace prawnicze, Zeszyt 18, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa-Kraków.
- LICHOROWICZ A., 2011. *Dzierżawa* [w:] J. Panowicz-Lipska (red.), *System prawa prywatnego. Tom 8. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- MARKS-BIELSKA R., KISIEL R., DANILCZUK J., 2006. *Dzierżawa jako podstawowa forma zagospodarowania popegeerowskiego mienia*. Ośrodek Badań Naukowych im. Wojciecha Kętrzyńskiego, Olsztyn 2006.
- ORZECZENIE SĄDU NAJWYŻSZEGO z 20 maja 1957 r., I CR 589/56 (OSN z 1959 r., nr 3, poz. 68).
- *RYNEK ZIEMI ROLNICZEJ; STAN I PERSPEKTYWY*, 2011. Raporty rynkowe nr 14, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, Agencja Nieruchomości Rolnych, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- SADOWSKI A., 2009. *Własność a użytkowanie gruntów rolnych. Zarys tendencji rozwojowych*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- STANKIEWICZ D., 2003. *Zasady dzierżawy gruntów rolnych w wybranych krajach UE*. Informacja nr 100 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa.
- SUCHOŃ A., 2007. *Dzierżawa gruntów rolnych a rozwój obszarów wiejskich*. „Studia Iuridica Agraria” tom VI.

- SUCHOŃ A., 2008. *W kwestii nowego modelu dzierżawy gruntów rolnych*. „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1(3).
- SUCHOŃ A., 2007. *Zmiana wysokości czynszu w czasie trwania stosunku dzierżawy gruntów rolnych*. „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- SWINNEN J., CIAIAN P., KANCS D’A. *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy. Final Report*, Centre for European Policy Studies (CEPS).
- WYROK SĄDU NAJWYŻSZEGO z 23 maja 1983 r., IV CR 569/82.
- ZADURA A., 2012. *Dzierżawy pod ochroną*, „Rolnik dzierżawca” nr 8(185).

Streszczenie

W państwach Europy Zachodniej dzierżawa jest dominującą formą gospodarowania gruntami rolnymi. Jest to uwarunkowane zarówno tradycją tej instytucji, ale także zakresem regulacji prawnych, które gwarantują trwałość stosunku prawnego oraz zapewnią dzierżawcy samodzielność prowadzenia działalności wytwórczej w oparciu o przedmiot dzierżawy. Celem artykułu jest próba oceny instrumentów służących ochronie gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych w Polsce, na tle rozwiązań mających zastosowanie w państwach Europy Zachodniej. W niniejszej pracy dokonano przeglądu regulacji dotyczących kształtowania długości stosunku dzierżawy, obowiązku dbania o zachowanie jakości zasobu, a także kryteriów determinujących wysokość czynszu dzierżawnego. Na tej podstawie wykazano, iż regulacje prawne determinujące trwałość dzierżawy w Polsce, dalece odbiegają od unormowań przewidzianych w większości państw Europy Zachodniej. To powoduje, iż także pozycja prawna dzierżawcy w Polsce jest słabsza niż ma to miejsce na zachodzie Europy, co oceniane jest za zjawisko niekorzystne dla struktury agrarnej Polski.

Słowa kluczowe: dzierżawa, grunty rolne, trwałość, zasady prawidłowej gospodarki, czynsz

Determinants of the sustainability of farming on leased agricultural land in Poland in comparison with selected Western European countries

Summary

In Western Europe the lease is the dominant form of land management in agriculture. This is not only due to the tradition of this institution, but also to the scope of the regulations that guarantee the stability of the legal relationship and ensure the independence of the lessee in production process based on the subject of the lease. This article attempts to assess the instruments for the protection of farming on leased agricultural land in Poland in comparison with solutions applicable in after countries of Western Europe. In this paper, a review of regulations relating to the length of the lease, the obligation to care for the preservation of the quality of the resource, as well as the criteria for determining the amount of the rent, is examines. On this basis, it has been shown that the regulations determining the stability of the lease in Poland deviate far from the norms

provided in most Western European countries. This implies that the legal position of a lessee in Poland is weaker than it is in the rest of Western Europe, which is a negative assessment from point of view the of agrarian structure in Poland.

Key words: lease, agricultural land, sustainability, principles of proper management, the rent

Детерминанты устойчивости ведения хозяйства на арендованных сельскохозяйственных угодьях в Польше на фоне выбранных государств Западной Европы

Резюме

В государствах Западной Европы аренда является доминирующей формой ведения хозяйства на сельскохозяйственных угодьях. Это обусловлено в равной степени как традицией этой институции, так и диапазоном законодательных регуляций, которые гарантируют стабильность юридических отношений, а также обеспечивают арендаторам самостоятельность в управлении производственной деятельностью в опоре на предмет аренды. Целью статьи является попытка оценки инструментов, служащих охране ведения хозяйства на арендованных сельскохозяйственных угодьях в Польше, на фоне решений применяющихся в государствах Западной Европы. В настоящей работе проведен обзор регуляций, касающихся формирования продолжительности срока аренды, обязанности слежения за соблюдением качества ресурсов, а также критериев детерминирующих размер арендной платы. На этом основании было выявлено, что система юридических регуляций, детерминирующих устойчивость аренды в Польше, далеко отбегает от предусматриваемых законом нормативов в большинстве государств Западной Европы. Это способствует тому, что и юридическая позиция арендатора в Польше также слабее, чем это имеет место на западе Европы, что оценивается как невыгодное явление для аграрной структуры Польши.

Ключевые слова: аренда, сельскохозяйственные угодья, устойчивость, основы правильной экономики, плата

JEL: Q13