

Aneta Suchoń

*Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu*

## **DZIERŻAWCA GRUNTÓW ROLNYCH JAKO BENEFICJENT ŚRODKÓW UNIJNYCH**

### *THE AGRICULTURAL LAND LEASEE AS THE BENEFICIARY OF EU FUNDS*

**Słowa kluczowe: dzierżawa gruntów rolnych, płatności bezpośrednie, Wspólna Polityka Rolna, gospodarstwo rolne**

*Key words: lease of agricultural land, direct payments, the Common Agricultural Policy, farm*

**Abstrakt.** Przedstawiono wybrane zagadnienia prawne poświęcone problematyce dzierżawcy gruntów rolnych jako beneficjenta środków unijnych. W tym celu dokonano oceny przepisów prawnych odnoszących się do zasad przyznawania pieniędzy z budżetu Unii Europejskiej. Skupiono się szczególnie na Ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. o *płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* oraz wybranych programach z PROW 2007-2013. W dalszej kolejności zaprezentowano niektóre przepisy odnoszące się do konstrukcji dzierżawy, w tym czas trwania oraz zasady wypowiedzenia.

### **Wstęp**

Dzierżawa gruntów rolnych jest instytucją wykorzystywaną przez rolników w ramach prowadzonej działalności rolniczej nie tylko w Europie Zachodniej, ale także na innych kontynentach: w Azji, Ameryce Środkowej i Południowej, USA oraz na znacznej części terenów rolniczych Afryki [Lichorowicz 2005]. Zasadnicze znaczenie dla rozwoju dzierżawy gruntów rolnych w Europie Zachodniej miało powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i podjęcie przez nią wspólnej dla krajów członkowskich polityki rolnej. Jednym z węzłowych dokumentów precyzujących założenia polityki EWG wobec dzierżaw rolnych był tzw. Plan Mansholta z 1968 r. W dokumencie tym zawarte było wyraźne zalecenie wprowadzenia przez kraje członkowskie takich środków i instytucji prawnych, które przyczyniłyby się do poprawy i racjonalizacji struktury agrarnej tych krajów, usunęłyby przeszkody prawne utrudniające bezpośrednim producentom rolnym prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej na uprawianych gruntach. Twórcy Planu Mansholta wiele uwagi poświęcili instytucji dzierżaw rolnych, postulując ich przekształcenie w kierunku ochrony praw dzierżawcy oraz umożliwienia mu nabycia własności dzierżawionych gruntów [Lichorowicz 1996].

Unia Europejska (UE) nie wydała aktów prawnych regulujących w sposób generalny dzierżawę gruntów rolnych. Zagadnienie to zatem stanowi domenę ustawodawstwa wewnętrznego krajów członkowskich. Niemniej jednak dzierżawa była często wykorzystywana przez ustawodawcę europejskiego jako instrument koncentracji gruntów rolnych, mający przyspieszyć proces zmiany generacji w rolnictwie oraz ułatwić młodym rolnikom rozpoczęcie samodzielnej działalności rolniczej [Lichorowicz 1996]. Przykładem są regulacje zawarte w Dyrektywie Rady Nr 160/72 (Dz.Urz. WE 1972, L 96, s. 9.).

Dzierżawa jest także popularnym tytułem władania gruntami rolnymi w Polsce. Po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej polskie rolnictwo objęte zostało Wspólną Polityką Rolną i zmieniły się zasady finansowania oraz prowadzenia działalności rolniczej. Jednym z podstawowych źródeł przychodów rolników są płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Według opinii niektórych ekonomistów stanowią one ponad 70% przychodów producentów rolnych prowadzących gospodarstwa rolne w krajach „starej” UE. Oprócz wspomnianych płatności, polscy rolnicy mogą korzystać ze środków unijnych przewidzianych w Planie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013).

Celem badań była próba odpowiedzi na pytanie, czy regulacje prawne pozwalają dzierżawcom na skuteczne korzystanie ze środków unijnych. W tym celu należy dokonać oceny przepisów prawnych odnoszących się zarówno do zasad przyznawania pieniędzy z budżetu UE, jak i tych dotyczących konstrukcji dzierżawy. Zagadnienie to jest bardzo szerokie, dlatego przedstawione zostaną wybrane elementy. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest dogmatyczna analiza tekstów normatywnych. Badaniu poddane zostały przede wszystkim polskie akty prawne.

## Podstawowe informacje o regulacjach prawnych poświęconych dzierżawie gruntów rolnych

Dzierżawa gruntów rolnych jest podstawowym, obok własności, tytułem prawnym organizowania i prowadzenia gospodarstw rolnych. Zgodnie z art. 693 kodeksu cywilnego (k.c.), przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Jej przedmiotem mogą być zarówno nieruchomości prywatne jednostek samorządu terytorialnego, jak i Skarbu Państwa. Regulacja prawna dzierżawy gruntów rolnych jest zróżnicowana. Przepisy dotyczące samej umowy dzierżawy zawarte są w kodeksie cywilnym (art. 693-709 k.c.). Mają one zastosowanie do tzw. dzierżawy prywatnej. Z kolei do dzierżawy tzw. „państwowej”<sup>1</sup> stosuje się również inne akty prawne, tj. Ustawę z dnia 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa* (tekst jedn., Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 z późn. zm. zwana dalej Ustawą z 19 października 1991 r.) oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia<sup>2</sup>. Regulacja ta zawiera przepisy dotyczące m.in. instytucji tzw. leasingu rolniczego, trybu zawierania umów dzierżawy i ustalania ich warunków, zasad ustalania czynszu dzierżawnego, prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości. Natomiast prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy nieruchomości rolnych określone zostało w Ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* [Suchoń 2011]. Do wzrostu jej znaczenia przyczyniła się bezsprzecznie działalność ANR. Przejęła ona do końca grudnia 2010 r. nieruchomości o powierzchni ponad 4,7 mln ha, z tego w dzierżawie było ponad 1,54 mln ha<sup>3</sup>.

Od dzierżawy odróżnić należy instytucję beczynszowego używania (korzystania) z gruntów rolnych uregulowaną w art. 708 k.c. Według tego przepisu osoba biorąca nieruchomość rolną do używania i pobierania pożytków nie jest obowiązana do uiszczania czynszu, lecz tylko do płacenia podatków i innych ciężarów związanych z własnością lub posiadaniem gruntu. Jednocześnie do beczynszowego użytkowania zastosowanie mają odpowiednio przepisy o dzierżawie.

### Dzierżawa gruntów rolnych a płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego

W świetle art. 7 ust. 6 Ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. *o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego* (tekst jedn., Dz.U. z 2008 r., Nr 170, poz. 1051 ze zm.) w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności obszarowe przysługują posiadaczowi zależnemu. Oznacza to, że płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego przysługują dzierżawcy gruntów rolnych a nie wydzierżawiającemu. Strony także nie mogą na mocy postanowienia umownego wprowadzić zastrzeżenia, że wniosek o płatności złoży wydzierżawiający i to jemu przysługują środki unijne. W wielu orzeczeniach sądy administracyjne podkreślały, że *pojęcie posiadania gruntów rolnych, w rozumieniu ustawy z 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, należy rozumieć jako faktyczne użytkowanie gruntów rolnych. Za takim jego rozumieniem przemawia to, że celem płatności (dopłat) jest dofinansowanie do produkcji rolnej, pomoc rolnikom, którzy faktycznie użytkują będące w ich posiadaniu grunty rolne, a nie tylko są formalnymi posiadaczami gruntów, co do których wnioskuje o dopłaty* (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 października 2010 r. I SA/Gd 332/10, LEX/el. nr 747856).

Uzyskanie jednolitej płatności obszarowej i innych określonych w wymienionym akcie prawnym łączy się z obowiązkiem spełnienia wielu wymagań. Otóż omawiany typ płatności przysługuje rolnikowi w przypadku, gdy posiada w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności grunty rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha; został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności; wszystkie grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami

<sup>1</sup> Dzierżawa tzw. państwowa związana była z dzierżawą gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi, a od 1992 r. od Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Z kolei następują prawnym wymienionej państwowej osoby prawnej po wejściu w życie Ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* (Dz.U. nr 64, poz. 592 ze zm.) jest Agencja Nieruchomości Rolnych.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 listopada 2009 r. *w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach* (Dz. U. Nr 210, poz. 1619 ze zm.), 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* (Dz.U. Nr 17, poz. 93).

<sup>3</sup> Warto dodać, że w niektórych latach w posiadaniu dzierżawców było ponad 2 mln państwowych gruntów rolnych, np. w 1995 r. 2 mln 745 tys. ha, 1996 r. – 2 mln 928 tys. ha, 1998 r. – 2 mln 810,5 tys. ha, 2002 r. – 2 mln 407,5 tys. ha [Pocza, Nowak 2007].

przez cały rok kalendarzowy. Według obecnie obowiązującego Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz.U. Nr 39, poz. 211), pobierającym płatności bezpośrednie zabrania się m.in. wypalania gruntów rolnych i wykonywania zabiegów uprawowych ciężkim sprzętem rolniczym w okresie wysycenia profilu glebowego wodą. W przypadku gruntów ornych producent rolny musi np. prowadzić na nich uprawę roślin lub je ugorować, przy czym dla pszenicy, żyta, jęczmienia i owsa ten sam gatunek rośliny może być uprawiany na tej samej powierzchni w ramach działki ewidencyjnej nie dłużej niż 3 lata.

Warto zadać pytanie, komu przysługują płatności bezpośrednie – przekazującemu właścicielowi czy przejmującemu dzierżawcy, jeżeli wydzierżawiający złożył już wniosek do ARiMR, a następnie przekazał w dzierżawę gospodarstwo rolne. Okazuje się, że ustawodawca wprowadził kryterium terminu dokonania przekazania gospodarstwa<sup>4</sup>. Otóż jednolita płatność obszarowa (JPO) lub płatność uzupełniająca (PU), o które ubiega się przekazujący są przyznawane przejmującemu, jeżeli: 1) przekazanie zostało dokonane nie później niż do dnia 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tych płatności; 2) przejmujący złoży wniosek do dnia 30 czerwca roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie płatności (art. 21 ustawy). Przejmujący ma jednak dołączyć do wniosku umowę, np. dzierżawy, na podstawie której używa grunty rolne wchodzące w skład gospodarstwa rolnego. W przypadku przekazania gospodarstwa rolnego, które zostało dokonane po dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie JPO, PU lub wsparcia specjalnego, płatności te lub wsparcie przysługuje przekazującemu, jeżeli są spełnione warunki do ich przyznania. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że przepis ten odnosi się do sytuacji, gdy właściciel wydzierżawiający złożył wniosek o płatności do ARiMR, a potem oddał grunty w dzierżawę [Bieluk, Łobos-Kotowska 2008].

Artykuł 21 ustawy nie ma zastosowania, jeżeli po 15 marca, czyli od dnia rozpoczęcia składania wniosków, wydzierżawiający oddał grunty w dzierżawę i nie starał się o płatności za dany rok. Wtedy wniosek składa do ARiMR dzierżawca i jemu przysługują płatności. Jednocześnie jednak, gdy przekazanie gospodarstwa nastąpiło bądź po 31 maja, bądź po terminie składania wniosków (gdy wydzierżawiający nie starał się o płatności), prawo do omawianych świadczeń dzierżawcy nie przysługuje za rok, w którym rozpoczęła się dzierżawa. Wtedy dopiero w kolejnym roku dzierżawca będzie beneficjentem środków określonych w ustawie z dnia 26 stycznia 2007 r. Warto także wspomnieć, że omawiany art. 21 odnosi się do sytuacji przekazania całego gospodarstwa rolnego. Jakie więc rozwiązania stosowane są przypadku, gdy w dzierżawę oddana została część gruntów gospodarstwa rolnego, a właściciel (wydzierżawiający) złożył już wniosek o płatności. Czy dzierżawca, który objął nieruchomości rolne do dnia 31 maja roku, może starać się o płatności? W tym zakresie odnotować można różne interpretacje i orzeczenia sądu. W wyroku z dnia 6 maja 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (II SA/Łd 214/09) orzekł m.in., że *nietrafnym jest pogląd, iż art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 ustawy z 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej reguluje wszystkie dopuszczalne przypadki następstwa prawnego na gruncie regulacji dopłat bezpośrednich oraz że poza wskazanymi w tych przepisach osobami nikt inny nie jest uprawniony do ubiegania się o płatność, w tym płatność zwierzęcą. Powołane przepisy dwóch ustaw regulują pewien szczegółowy stan, gdy dojdzie do zmiany właściciela gospodarstwa czy to w drodze przekazania, czy to w drodze spadkobrania w czasie toczącego się postępowania z wniosku o przyznanie płatności złożonego przez spadkodawcę lub przekazującego*. Ograniczone ramy tego artykułu nie pozwalają na szczegółową analizę tego zagadnienia. Jednocześnie należy zaznaczyć, że właściciel po złożeniu wniosku do ARiMR może go wycofać albo dokonać korekty.

## Dzierżawa gruntów rolnych a Program Rozwoju Obszarów Wiejskich

PROW przewiduje wiele programów, z których mogą korzystać nie tylko właściciele, ale także dzierżawcy gruntów rolnych. Zdarzają się sytuacje, że to właśnie dzięki dzierżawie wnioskodawca może otrzymać środki unijne. Warto wspomnieć o programie „Ułatwianie startu młodym rolnikom”, którego zasady przyznawania zostały zawarte w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.). O pieniądze może starać się osoba, która po raz pierwszy rozpocznie prowadzenie działalności rolniczej w gospodarstwie rolnym w rozumieniu art. 55<sup>3</sup> k.c., jeżeli w wymaganym okresie: powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie będzie większa niż średnia powierzchnia gruntów rolnych w gospodarstwie rolnym w kraju oraz mniejsza niż 300 ha. Przy ustalaniu minimalnej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie młodego rolnika sumuje się

<sup>4</sup> Użyte w ustawie pojęcie „przekazanie gospodarstwa” oznacza sprzedaż, dzierżawę lub jakiegokolwiek inny podobny rodzaj transakcji z tytułu przedmiotowych jednostek produkcyjnych.

powierzchnię użytków rolnych stanowiących przedmiot: 1) własności; 2) użytkowania wieczystego; 3) dzierżawy z ZWRSP lub od jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta na czas nieoznaczony lub na okres co najmniej 5 lat, jednak nie krótszy niż do dnia upływu 5 lat od dnia wypłaty pomocy; 4) dzierżawy od podmiotów innych niż wymienione w pkt 3, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie aktu notarialnego albo ma datę, na okres co najmniej 10 lat. Biorąc pod uwagę, że powierzchnia przekazywanych gospodarstw rolnych nie jest z reguły w Polsce duża, a ceny gruntów stale wzrastają (i jest ich coraz mniej na rynku sprzedaży), często jedyną szansą dla młodej osoby jest podpisanie umowy dzierżawy, by łącznie z gruntami stanowiącymi jego własność spełnić wymóg minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego.

W ramach osi 1. PROW, czyli poprawy konkurencyjności sektora rolnego i leśnego dzierżawcy mogą także korzystać z programu „Modernizacja gospodarstw rolnych”. Według Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U.2007, Nr 193, poz. 1397 ze zm.), o pomoc może ubiegać się osoba fizyczna, która jest posiadaczem samoistnym lub zależnym gospodarstwa rolnego w rozumieniu k.c. o powierzchni użytków rolnych co najmniej 1 ha lub nieruchomości służącej do prowadzenia produkcji w zakresie działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, a wielkość ekonomiczna gospodarstwa stanowi co najmniej równowartość 4 ESU (Europejska jednostka wielkości ekonomicznej). Program ten cieszy się dużą popularnością wśród producentów rolnych, a uzyskaną w ten sposób kwotę można przeznaczyć m.in. na zakup sprzętu do uprawy, pielęgnacji, ochrony, nawożenia oraz zbioru roślin, ciągników rolniczych, przyczep rolniczych, maszyn lub urządzeń.

Dzierżawcy mogą także korzystać z niektórych środków finansowych przewidzianych w ramach osi drugiej PROW. Przede wszystkim chodzi o programy rolnośrodowiskowe w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego PROW 2007-2013 (Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm.). Rolnicy, którzy chcą skorzystać z tego wsparcia, muszą przedstawić „Plan działalności rolnośrodowiskowej” i zobowiązać się do jego wypełniania przez 5 lat. Istotny jest § 25 rozporządzenia określający, że w razie przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego lub części tego gospodarstwa w wyniku np. dzierżawy, nowemu posiadaczowi może być przyznana płatność rolnośrodowiskowa, jeżeli objął w posiadanie użytki rolne i jednocześnie są spełnione warunki określone w ustawie. Nowy posiadacz składa wniosek o przyznanie omawianej płatności w terminie 3 miesięcy od dnia przeniesienia posiadania gospodarstwa rolnego. Jednocześnie należy zaznaczyć, że środki unijne (tak jak każda płatność z budżetu unijnego) podlegają zwrotowi, jeżeli np. rolnik nie realizuje całego zobowiązania rolnośrodowiskowego. W przypadku, gdy w skład gospodarstwa rolnego wchodzi grunty dzierżawione, obowiązek zwrotu całości czy części płatności może być związany z przedwczesnym zakończeniem dzierżawy i w konsekwencji zmniejszeniem powierzchni użytków rolnych, na których rolnik powinien realizować zobowiązanie rolnośrodowiskowe.

## **Przepisy dotyczące dzierżawy gruntów rolnych**

Uzyskanie środków unijnych łączy się z reguły z koniecznością stabilnego posiadania gruntów rolnych przez dzierżawcę. Czy przepisy prawne to gwarantują. Dla beneficjentów środków unijnych z reguły istotne jest, aby dzierżawa była więc zawarta na długi okres i aby nie mogła być swobodnie wypowiedziana. W świetle k.c. umowa dzierżawy może być zawarta na czas oznaczony albo nieoznaczony. Dzierżawa gruntów rolnych zawarta na czas oznaczony wygasa najczęściej z nadejściem terminu końcowego określonego w umowie dzierżawy gruntów rolnych. Zakończenie takiej dzierżawy przed upływem terminu określonego w umowie może nastąpić tylko w przypadkach określonych w przepisach prawnych. Przyczyną przedwczesnego wypowiedzenia dzierżawy gruntów rolnych przez wydzierżawiającego stanowi często zwłoka w zapłacie czynszu. Art. 703 k.c. wskazuje jednoznacznie, że nie wystarczy jednak zwykle nieterminowe nieuiszczanie świadczeń przez dzierżawcę, aby można było wypowiedzieć dzierżawę. Zwłoka musi dotyczyć czynszu za dwa pełne okresy płatności, a jeśli czynsz jest płatny rocznie, co najmniej trzy miesiące. Poza tym wydzierżawiający może wypowiedzieć dzierżawę gruntów rolnych z powodu zwłoki pod warunkiem, że uprzedzi dzierżawcę o takim zamiarze i udzieli mu dodatkowego, co najmniej 3-miesięcznego terminu do zapłaty zaległego czynszu.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w stosunkach wiejskich często występują wzory umów dzierżawy gruntów prywatnych przewidujące zawarcie umowy na czas oznaczony, ale pozwalające na swobodne rozwiązanie kontraktu z rocznym terminem wypowiedzenia. Mimo że w 2001 r. zmieniony został k.c. określający w art. 673 w ust. 3 w zw. z art. 694 k.c., że jeżeli czas trwania dzierżawy jest



oznaczony zarówno wydzierżawiający, jak i dzierżawca mogą wypowiedzieć dzierżawę w wypadkach określonych w umowie, wspomniane wzory kontraktów dzierżawy nie uległy zmianie i nadal funkcjonują na wsi. Na podstawie postanowień umownych wydzierżawiający swobodnie wypowiadają dzierżawę. Dzierżawcy z reguły z powodów finansowych albo nieznajomości swoich praw rezygnują z drogi sądowej celem odzyskania gruntów rolnych.

Jeżeli chodzi o dzierżawę od jednostek samorządu terytorialnego, to do samej treści umowy, praw i obowiązków stron kontraktu dzierżawy stosujemy przepisy k.c. Jednocześnie, jak wskazuje praktyka, umowy zawierane są z reguły na krótkie okresy. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. nie przewiduje takich instytucji, jak chociażby przedłużenie dzierżawy na kolejny okres dzierżawny. Zgodnie z art. 37 ust. 4 Ustawy o gospodarce nieruchomościami zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Ewentualnie wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Z tego powodu gminy często zawierają umowy na krótkie okresy, np. 2 lat, a taka umowa nie daje dzierżawcy stabilizacji.

W odniesieniu do dzierżawy nieruchomości z ZWRSP wyłączona została możliwość zawierania umów na czas nieoznaczony. Na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 2 Ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa ustawodawca zobowiązał ANR do zawierania umów dzierżawy na czas określony, pozostawiając stronom określenie ich długości. Zawierane są one najczęściej na okresy wieloletnie (zazwyczaj 10 lat). Natomiast wejście w życie z dniem 3 grudnia 2011 r. Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa spowodowało, że dzierżawa jako forma gospodarowania państwowymi gruntami rolnymi będzie coraz mniej stabilna dla dzierżawcy. Warto wskazać, że ANR w terminie 6 miesięcy od daty obowiązywania nowelizacji ma przedstawić dzierżawcom w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Procedury tej nie stosuje się do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy w przypadku, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych ZWRSP dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczały 300 ha. ANR przyjmuje, że wyłączenia będą dotyczyły zatem umów, gdy przedmiot dzierżawy przekroczy 429 ha. Jednocześnie ustawodawca stara się uwzględnić korzystanie przez dzierżawców ze środków unijnych. Dlatego nowelizacja z 16 września 2011 r. określa, że w odniesieniu do nieruchomości rolnych lub ich części, których dzierżawa jest niezbędna do: 1) wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z przyznaną danemu dzierżawcy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pomocą finansową współfinansowaną lub finansowaną z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub 2) spełnienia warunków przyznania pomocy, o której mowa w pkt 1, jeżeli wniosek o jej przyznanie został złożony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z tą pomocą po jej przyznaniu – termin wyłączenia użytków rolnych określa się najwcześniej na dzień następujący po dniu zakończenia przez dzierżawcę wykonywania obowiązków, zobowiązań lub spełnienia warunków, o których mowa w pkt 1 i 2.

## Podsumowanie

Należy stwierdzić, że sytuacja dzierżawców jako beneficjentów środków unijnych jest zróżnicowana. Z jednej strony, mogą oni korzystać z szerokiego katalogu środków unijnych, z drugiej, występują czasami trudności w ich uzyskaniu. Jednocześnie dzierżawcy obciążeni zostali większą ilością obowiązków. Można uznać, że na zasady i metody prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych istotny wpływ mają wymagania wynikające z aktów prawnych dotyczących WPR. Korzystanie ze środków unijnych nie jest obowiązkowe, ale obecnie trudno byłoby prowadzić gospodarstwo bez pomocy publicznej. Ponad 90% producentów rolnych korzysta z JPO, a niestosowanie się do wymagań wynikających z różnych aktów prawnych łączy się z konsekwencjami finansowymi.

Jeżeli zaś chodzi o przepisy odnoszące się do konstrukcji dzierżawy, to w przypadku prywatnych gruntów rolnych należy stwierdzić, że strony umowy mają dużą swobodę w zakresie kształtowania treści kontraktu. Większość bowiem przepisów k.c. poświęconych dzierżawie ma charakter względnie obowiązujący. Jak pokazuje jednak praktyka, taki charakter przepisów wpływa z reguły negatywnie na pozycję dzierżawcy, ponieważ strony nie uzgadniają wielu istotnych kwestii w ustawie. W przypadku korzystania ze środków unijnych dla wielu producentów rolnych istotne jest zagwarantowanie ciągłości płatności oraz dzierżawy w sytuacji zmiany generacji w rolnictwie. Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące środków unijnych, to jak potwierdza analiza przepisów przewidują one z reguły możliwość kontynu-

acji płatności przez osobę przejmującą gospodarstwo rolne, o ile spełnia ona wymagania określone w umowie. Problemy pojawiają się, gdy w skład przekazywanego gospodarstwa rolnego oprócz gruntów będących własnością rolnika wchodzi także grunty dzierżawione. W świetle przepisów na przeniesienie praw i obowiązków dzierżawcy niezbędna jest zgoda wydzierżawiającego. Okazuje się, że w praktyce wydzierżawiający często nie wyrażają zgody na zamiany w osobie dzierżawcy, co powoduje poważne problemy zarówno dla producenta rolnego, jak i dla przejmującego gospodarstwo. Zasadny wydaje się postulat zmiany przepisów i wprowadzenie zasady, że zgoda wydzierżawiającego na przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy dzierżawy gruntu rolnego nie jest wymagana w przypadku przekazania przez rolnika gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi dzierżawione grunty rolne, w zamian za uzyskanie wcześniejszej emerytury lub części uzupełniającej emerytury z KRUS.

### Literatura

- Bieluk J., Łobos-Kotowska D.** 2008: Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz, WOLTERS KLUWER, Warszawa, 50-60.
- Lichorowicz A.** 1996: Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej. Kantor Wydaw. Zakamycze, Kraków, 24-35.
- Lichorowicz A.** 2005: Dzierżawa gruntów rolnych. [W:] Prawo rolne (red. A. Stelmachowski). LexisNexis, Warszawa, 156-171.
- Poczta W., Nowak P.B.** 2007: Zasady i skutki odtworzenia majątku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w dzierżawie. Wyd. AR, Poznań, 29-31.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dz.U. Nr 200, poz. 1443 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Modernizacja gospodarstw rolnych” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dz.U. Nr 193, poz. 1397 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dz.U. Nr 33, poz. 262 ze zm.
- Suchoń A.** 2011: Z prawnej problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach rolnych, *Studia Iuridica Agraria*, 71-89.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., Nr 170, poz. 1051 ze zm.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 13 października 2010 r. I SA/Gd 332/10, LEX/el. nr 747856.

### Summary

*The article presented selected legal issues devoted to the problem of a lessee of agricultural land as the beneficiary of EU funds and reports an assessment of the legal provisions of rules for obtaining funds from the European Union budget. The analysis focused particularly on the Act of 26 January 2007 on payments covered by the support schemes and selected programs within the PROW 2007-2013. Attention was paid to possible problems associated with obtaining the EU payment for the year in which the lease contract was signed. Subsequently, the discussion presented selected issues related to the construction of the lease, including the duration and termination rules.*

#### Adres do korespondencji:

dr Aneta Suchoń  
 Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu  
 Zakład Prawa Gospodarczego i Rolnego  
 ul. Wojska Polskiego 28  
 60-637 Poznań  
 tel. (61) 848 61 02  
 e-mail: asuchon@up.poznan.pl