

Bożena Tańska-Hus

Katedra Ekonomiki i Organizacji Rolnictwa Akademii Rolniczej we Wrocławiu

Gwarancja trwałości dzierżawy rolniczej w systemach prawnych państw Unii Europejskiej i w polskim systemie prawnym

Jednym z podstawowych warunków przyjęcia Polski do Unii Europejskiej jest poprawa struktury obszarowej rolnictwa stosownie do konkretyzującej postanowienia traktatu rzymskiego dyrektywy EWG nr 159 z 17 kwietnia 1972 r. w sprawie struktury obszarowej oraz rozporządzenia Rady EWG nr 797 z 1985 r. w sprawie poprawy skuteczności struktury agrarnej. W perspektywie przyjęcia do UE musi nastąpić również proces dostosowania naszego ustawodawstwa rolnego do prawodawstwa UE.

Doświadczenia państw członkowskich Unii wskazują, że jednym z głównych instrumentów prawnych stymulujących przemiany w strukturze obszarowej rolnictwa stała się instytucja dzierżawy rolniczej. Największy areał dzierżawionych gruntów wśród państw należących do Unii mają Belgia — 66%, Francja — 52,7%, Wielka Brytania — 37,4%, Niemcy (RFN) — 36% i Holandia 34,6% [8].

Regulacja prawna w zakresie dzierżawy rolniczej w państwach zachodnio-europejskich jest bardzo bogata i rozbudowana. W systemach prawnych tych państw dzierżawa gruntów regulowana jest przepisami kodeksu cywilnego, z tym że obok zasad ogólnych w większości kodeksów zawarte są przepisy szczególne dotyczące wyłącznie dzierżawy gruntów rolnych (np. Francja, Belgia). Ponadto instytucja ta w większości krajów Europy Zachodniej regulowana jest w drodze ustaw szczególnych, znajdujących się poza kodeksem cywilnym (np. Niemcy — ustawa z 8.XI. 1985, Włochy — ustawa z 3.V.1982 czy też Francja — ustawa z 1.VIII.1984 r.).

Zapewne w innych dziedzinach prawa nie ma obecnie podobnego fenomenu, jakim w minionym czterdziestolecu było skonstruowanie — połączonym wysiłkiem europejskiej nauki prawa rolnego — współczesnego modelu dzierżawy gruntów wyrażonej w różnych odmianach aplikacyjnych ustawodawstw państw członkowskich UE. Współczesna dzierżawa rolnicza (*le bail á ferme*, *l'affitto avendamiento* czy też *Landpacht*) może być uznana za pomnik prawa [1].

Przemiany ustrojowe i gospodarcze w Polsce wskazują, że podobnie jak w państwach członkowskich UE podstawowym instrumentem prawnym przekształceń własnościowych i poprawy struktury obszarowej jest dzierżawa gruntów. Według

danych na koniec grudnia 1996 r. aż 73,5% gruntów zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa zostało zagospodarowanych w tej formie. Konfrontacja obowiązującej konstrukcji prawnej dzierżawy z jej współczesną funkcją wskazuje jednak, że obowiązujący model dzierżawy określający tylko bardzo schematycznie ramy stosunku dzierżawnego nie odpowiada obecnym potrzebom rozwojowym rolnictwa. Jurystyczny model dzierżawy jest modelem tradycyjnym, anachronicznym coraz częściej krytykowanym w literaturze prawniczej i ekonomicznej [4, 6, 9, 12]. Archaiczny model dzierżawy pomyślanej jako forma tymczasowego, przejściowego korzystania z cudzego gruntu długo nie był przedmiotem zainteresowania współczesnej polskiej doktryny prawnej i ekonomicznej. Doktrynalne uwagi odnoszące się do dzierżawy miały charakter podręcznikowy bądź też były wypowiedzane na marginesie innych rozważań [7].

Wobec perspektywy przyjęcia Polski do UE coraz wyraźniej wyczuwa się potrzebę stworzenia nowoczesnego optymalnego modelu dzierżawy rolniczej opartego na zasadach trwałości, odpowiadającego aktualnym wymogom społeczno-gospodarczym. Tworząc model dzierżawy rolniczej należy sięgnąć porównawczo do dorobku legislacyjnego państw UE w tej materii.

Rekonstrukcja polskiego modelu dzierżawy powinna zmierzać w kierunku wyraźnego wzmocnienia pozycji dzierżawcy i przyznania szerszej ochrony jego uprawnień. Najistotniejszym aspektem ochrony i stabilizacji pozycji dzierżawcy jest trwałość stosunku dzierżawy. Elementami oceniającymi trwałość stosunku dzierżawy są przede wszystkim: czas trwania stosunku dzierżawy, ograniczenie możliwości jej rozwiązania oraz zachowanie ciągłości dzierżawy na wypadek śmierci dzierżawcy. Najskuteczniejszą gwarancją trwałości stosunku dzierżawy jest niewątpliwie wprowadzenie ustawowego minimum trwania dzierżawy.

Instytucja ustawowego minimum okresu trwania dzierżawy jest powszechnie stosowana w ustawodawstwach państw UE. Przykładem może być włoskie ustawodawstwo, które w trosce o trwałość produkcyjną dzierżawy wprowadziło 15-letni minimalny czas trwania dzierżawy, holenderskie ustawodawstwo określa ten czas na 12 lat, natomiast belgijskie i francuskie na 9 lat z możliwością automatycznego przedłużenia na następne lata. Ustawodawcy tych państw wychodzą z założenia, że wprowadzenie minimalnego czasu trwania umowy powinno zapewnić dzierżawcy zwrot poniesionych nakładów oraz uzyskanie zysków. Z drugiej strony biorąc pod uwagę fakt, że koszty inwestycji w rolnictwie są bardzo wysokie, a czas ich zwrotu stosunkowo długi, państwa zachodnio-europejskie preferują przede wszystkim umowy długoterminowe. I tak Francja, Niemcy, Hiszpania wprowadziły do swych ustawodawstw rolnych dzierżawy długoterminowe trwające 18 lat z możliwością sukcesywnego przedłużenia na dalsze okresy 9-letnie (Francja) lub 3-letnie (Hiszpania) [4]. Przy czym ustawodawstwo francuskie idzie jeszcze dalej w tej kwestii, a mianowicie ustawą z 1980 r. została wprowadzona nowa forma dzierżawy długoterminowej zawieranej na okres dłuższy niż 25 lat i kończącej się dopiero z chwilą przejścia dzierżawcy na emeryturę. Generalnie należy stwierdzić, że państwa UE przyjęły

zasadę, iż gwarancją trwałości dzierżawy jest określenie minimalnego czasu trwania stosunku dzierżawy lub zawieranie umów długoterminowych.

Na przykład ustawodawstwo włoskie nie zna instytucji dzierżawy długoterminowej, a tylko minimalny okres trwania dzierżawy, ale wynoszący 15 lat, a więc zbliżony do dzierżaw długoterminowych w innych krajach. W systemach prawnych Holandii i Belgii również nie występują dzierżawy długoterminowe, a gwarancje trwałości dzierżawy wyznacza określony minimalny czas trwania dzierżawy wynoszący odpowiednio w ustawodawstwie holenderskim 12 lat z automatycznym przedłużeniem na 6 lat, a w Belgii i Holandii 5 lat, który może być przedłużony o dalsze 9 lat. Najkorzystniejsze rozwiązania z punktu widzenia ochrony interesów dzierżawcy stwarza ustawodawstwo francuskie i hiszpańskie, wprowadzając obok instytucji dzierżaw długoterminowych instytucję minimalnego okresu trwania umowy dzierżawy wynoszącego odpowiednio 9 i 6 lat.

Porównując rozwiązania prawne państw UE w tej kwestii z rozwiązaniami naszymi można stwierdzić, że ustawodawca polski w znacznie mniejszym stopniu troszczy się o trwałość i stabilizację stosunku dzierżawy [4, 6, 9]. Przyjęte rozwiązania prawne w znacznie mniejszym stopniu gwarantują trwałość dzierżawy. Odmiennie do tendencji zawierania umów długoterminowych w państwach UE ustawodawca polski do 1990 roku (czyli momentu nowelizacji kodeksu cywilnego) przeciwdziałał wręcz zawieraniu długoterminowych umów. Zgodnie z art. 695 kodeksu cywilnego umowy dzierżawy zawierane na okres 10 lat podlegały ustawowemu skróceniu, z automatycznym ich przekształceniem na umowy trzyletnie, co stanowiło niewątpliwie skuteczny instrument skrócenia czasu trwania dzierżawy i zapobiegało jednocześnie "nadmiernemu" związaniu stron, nawet gdyby strony dążyły do zawarcia umowy długoterminowej [5, 10]. Nowelizacja kodeksu cywilnego wprowadziła wprawdzie 30-letni maksymalny okres trwania dzierżawy, jednakże nie została wprowadzona instytucja minimalnego okresu jej trwania jako istotnego elementu trwałości. Ponadto utrzymana została w mocy instytucja umowy dzierżawy na czas nieoznaczony, która ze względu na łatwość rozwiązywania również nie służy ochronie trwałości dzierżawy.

Konstrukcja prawna obowiązującego modelu pomija również instytucję automatycznego przedłużenia umowy dzierżawy zawartej na czas oznaczony na kolejne okresy trwania, co jest powszechnie stosowane w państwach zachodnioeuropejskich. Rozwiązania kodeksowe preferują raczej przekształcenie umowy dzierżawy zawartej na czas oznaczony na umowę zawartą na czas nieoznaczony.

Instytucją podważającą i stanowiącą zagrożenie dla trwałości dzierżawy jest wypowiedzenie stosunku dzierżawy. W kontekście zapewnienia stabilizacji produkcji zagadnienie odpowiedniej regulacji kwestii zakończenia umowy dzierżawy nabiera szczególnego znaczenia.

W systemach prawnych państw UE wypowiedzenie umowy dzierżawy jest skuteczne wyłącznie wówczas gdy dokonane zostało z przyczyn ustawowo określonych czyli obowiązuje zasada numerus clausus podstaw wypowiedzenia. Podstawowymi

przyczynami przyjętymi w większości państw UE uzasadniającymi zakończenie umowy dzierżawy przed upływem terminu, jednakże z zachowaniem ustawowego okresu wypowiedzenia jest:

- 1) używanie przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową lub przeznaczeniem tego przedmiotu,
- 2) poddzierżawa gruntu bez zgody wydzierżawiającego,
- 3) zwłoka z zapłatą czynszu.

Wyjątek w tej kwestii stanowi ustawodawstwo zachodniemieckie, któremu obca jest instytucja numerus clausus podstaw wypowiedzenia umowy dzierżawy.

Charakterystycznym dla rozwiązań prawnych państw UE, obok ograniczenia podstaw wypowiedzenia dzierżawy, jest stworzenie gwarancji iż po wypowiedzeniu umowy, strony dysponują odpowiednim czasem do zebrania plonów i zwrotu poniesionych nakładów. Tak więc okresy wypowiedzenia nawiązują swoją długością i momentem zakończenia ich biegu do cyklu produkcyjnego w rolnictwie. Najdłuższy okres wypowiedzenia przewiduje ustawodawstwo Niemiec (wynosi on do 2 lat), we Francji okres ten wynosi do 18 miesięcy, w Hiszpanii, Grecji tylko 6 miesięcy, a w pozostałych państwach 1 rok. Jednocześnie rozwiązania prawne stwarzają możliwość ubezpieczenia przez dzierżawcę otrzymanego wypowiedzenia poprzez wystąpienie do sądu, lub też innego organu właściwego w sprawach ze stosunku dzierżawy, o poddanie kontroli zasadności wypowiedzenia. Skuteczną formą ochrony uprawnień dzierżawcy w takich wypadkach jest również stosowana w tych państwach instytucja odszkodowań.

Porównując powyższe rozwiązania z obowiązującym modelem naszej dzierżawy gruntów można wnioskować, iż ustawodawstwo polskie w znacznie mniejszym stopniu gwarantuje trwałość stosunku dzierżawy [4, 12] pozostawiając obu stronom znaczną swobodę [3].

Ustawodawcy obca jest instytucja numerus clausus — podstaw wypowiedzenia umowy dzierżawy. Elastyczność unormowań przejawia się w braku wyczerpującego podania przyczyn uzasadniających wypowiedzenie umowy, chociaż pewne przesłanki przedterminowego rozwiązania wynikają z kodeksu cywilnego. Zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego wypowiedzenie dzierżawy może nastąpić wówczas gdy:

- 1) dzierżawca bez zgody wydzierżawiającego oddaje przedmiot dzierżawy osobie trzeciej do bezpłatnego używania lub przedmiot ten poddzierżawi,
- 2) dzierżawca dopuszcza się zwłoki w zapłacie czynszu,
- 3) dzierżawca używa przedmiotu dzierżawy w sposób sprzeczny z umową lub przeznaczeniem tego przedmiotu.

Odmienne niż w systemach prawnych porównywanych państw w naszym ustawodawstwie zaistnienie takich okoliczności zwalnia wydzierżawiającego od obowiązku zachowania ustawowego lub umownego terminu wypowiedzenia. Ponadto w oświadczeniu woli w przedmiocie wypowiedzenia stosunku dzierżawy strony nie mają obowiązku określać jego przyczyny. Możliwa jest jedynie kontrola sądowa

zasadności wypowiedzenia z punktu widzenia zgodności z zasadami współżycia społecznego i gospodarczego.

Rozwiązania prawne pozostawiają również stronom znaczną swobodę w ustaleniu długości terminu wypowiedzenia. Kodeks cywilny nie krępuje strony w ustaleniu terminu wypowiedzenia, natomiast w razie braku takiego ustalenia zgodnie z art. 704 kodeksu cywilnego dzierżawa gruntu może być wypowiedziana na jeden rok naprzód na koniec roku dzierżawnego. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że rok dzierżawny, o którym jest mowa w art. 704 kodeksu cywilnego, nie nawiązuje do cyklu produkcyjnego w rolnictwie i liczony jest od momentu rozpoczęcia stosunku dzierżawy. Brak jest również rozwiązań prawnych w kwestii odszkodowania z tytułu niezawinionego przez dzierżawcę przedterminowego zakończenia stosunku dzierżawy.

Istotnym aspektem trwałości i stabilizacji pozycji dzierżawcy jest kwestia losów dzierżawy na wypadek śmierci dzierżawcy. Warunkiem względnej trwałości stosunku dzierżawy jest więc zagwarantowanie ciągłości produkcyjnej dzierżawy poprzez wstąpienie w prawa i obowiązki dzierżawcy przez jego bliskich krewnych w przypadku śmierci. W większości ustawodawstw państw UE przyjęto rozwiązania umożliwiające wstąpienie w prawa zmarłego dzierżawcy jego następców prawnych, ale pod warunkiem, że spadkobiercy spełniają następujące wymogi:

- 1) posiadają odpowiednie kwalifikacje zawodowe,
- 2) w momencie śmierci spadkobiercy pracowali z nim wspólnie na dzierżawionych gruntach,
- 3) wyrażają wolę prowadzenia dzierżawionego gospodarstwa.

Wstąpienie spadkobierców w prawa zmarłego dzierżawcy pozostaje pod kontrolą organów sądowych.

Zgodnie z powszechnie przyjętym poglądem w doktrynie prawnej mamy również do czynienia z ciągłością dzierżawy w razie śmierci dzierżawcy z tą jednak różnicą, że wstąpienie następców w prawa zmarłego dzierżawcy pozostaje w zasadzie poza kontrolą organów państwowych, ale jednocześnie nie daje wydzierżawiającemu ułatwień w przedmiocie przedwczesnego zakończenia stosunku dzierżawy.

Reasumując można stwierdzić, że w polskim modelu dzierżawy rolniczej brak jest rozwiązań prawnych, które w dostateczny sposób gwarantowałyby trwałość i stabilność stosunku dzierżawy. Jest to model elastyczny, w którym o treści stosunku decyduje w zasadzie wyłącznie wola stron.

Tworząc współczesny model dzierżawy rolniczej można wykorzystać niektóre rozwiązania prawne stosowane w ustawodawstwach państw UE. Dotyczy to przede wszystkim kwestii trwałości dzierżawy. W trosce o trwałość i stabilizację dzierżawy zmiany w obowiązującym polskim modelu dzierżawy rolniczej powinny iść w kierunku:

- 1) wprowadzenia instytucji minimalnego okresu trwania dzierżawy wynoszącego 15 lat w stosunku do dzierżaw, gdy przedmiotem są całe gospodarstwa rolne, i 10 lat, gdy przedmiotem dzierżawy są wydzielone działki gruntu [11],

- 2) preferowania dzierżaw długoterminowych z jednoczesnym ograniczeniem zawierania umów na czas nie oznaczony [11],
- 3) wprowadzenia zasady automatycznego przedłużenia stosunku dzierżawy zawartego na czas oznaczony na dalszy ustawowo określony czas,
- 4) enumeracji przyczyn przedterminowego rozwiązania umowy dzierżawy,
- 5) określenia obowiązującego, dłuższego okresu wypowiedzenia oraz dostosowania momentu zakończenia stosunku dzierżawy do roku gospodarczego w rolnictwie,
- 6) przyznania dzierżawcy prawa do roszczeń odszkodowawczych z tytułu przedterminowego zakończenia stosunku dzierżawy z przyczyn nie leżących po jego stronie,
- 7) ograniczenia woli stron w kształtowaniu treści stosunku dzierżawy z jednoczesnym zwiększeniem ingerencji organów państwowych w stosunki dzierżawne.

Zmiany, jakich należy dokonać w obowiązującej konstrukcji prawnej dzierżawy wynikają z tego, że obecnie nieco inna jest rola i funkcja dzierżawy rolniczej. Można przyjąć, że do 1990 r. dzierżawa rolnicza była traktowana jako tymczasowe, przejściowe korzystanie z cudzego gruntu. Obecnie dzierżawa stanowi jeden z podstawowych instrumentów przekształceń własnościowych i strukturalnych w rolnictwie. Wobec powyższego jej konstrukcja prawna musi odpowiadać specyfice i aktualnym społeczno-gospodarczym wymogom korzystania z tego przedmiotu.

Literatura

- [1] Błażejczyk M. 1990. Ustrojowe podstawy i kierunki założenia programu rolno w świetle traktatowych zasad polityki rolnej EWG ustalonych w IL Trattato Di Roma Della Politica Agricola Communa Ossolineum, Wrocław.
- [2] Czechowski P., Korzycka-Iwanow M., Prutis S., Stelmachowski A. 1994. Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej. PWN, Warszawa.
- [3] Jurcewicz W. 1986. Wypowiedzenie dzierżawy. *Gazeta Prawnicza* nr 10.
- [4] Lichorowicz A. 1986. Dzierżawa gruntów rolnych w ustawodawstwie krajów zachodnioeuropejskich. ZNUJ Kraków.
- [5] OSN z 15.V.1952, NP 1953, nr 10.
- [6] Pańko W. 1975. Dzierżawa gruntów rolnych. PWN Warszawa.
- [7] Pańko W. 1974. Przemiany własnościowe ziemi w rolnictwie polskim. Wrocław.
- [8] Statistisches Jahrbuch uber Ernährung Landwirtschaft und Forsten 1991. Landwirtschaftsverlag, Münster-Hiltrup 1991.
- [9] Stempska-Jaźwińska C. 1979. Model współczesnej dzierżawy rolniczej. *Studia Prawnicze* 2: 107–129.
- [10] System prawa cywilnego. Ossolineum, Wrocław 1976, t.III, cz.2.
- [11] Tańska-Hus B. 1997. Próba oceny warunków umów dzierżawy na Dolnym Śląsku. *Postępy Nauk Rolniczych* 1: 13–19.
- [12] Tomkiewicz E. 1991. Trwałość dzierżawy rolniczej w brytyjskim systemie prawnym. *Państwo i Prawo* 8: 73–79.

Warranty of land lease contract stability in legal systems of the European Union and Poland

Summary

Land lease contracts are the major legal instruments of ownership transformation since the Agricultural Privatization Law came into effect in Poland. However the present legal structure of land lease contracts does not meet the requirements of modern agriculture. For this reason, the existing model has to be modified and up-dated. The up-dated land lease model should be based on the experience and legislature of other countries, members of the European Union. This applies mainly to warranties ensuring duration and stability of land lease contracts.