

ANETA SUCHOŃ*

ORCID: 0000-0002-5410-7853

Wpływ ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego na dzierżawę gruntów rolnych

Wprowadzenie

Gospodarstwo rolne stanowi podstawową jednostkę produkcyjną w rolnictwie, a dzierżawa gruntów rolnych jest popularnym tytułem prawnym jego organizowania i funkcjonowania. Należy wyróżnić dzierżawę gruntów rolnych prywatnych, komunalnych i państwowych. Regulacja prawna analizowanej instytucji zawarta jest przede wszystkim w Kodeksie cywilnym¹ (art. 693–709). Tylko art. 704 i 706 k.c. odnoszą się bezpośrednio do dzierżawy gruntów rolnych, a art. 708 k.c. dotyczy bezzwrotnego użytkowania nieruchomości rolnych. Zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 694 k.c. w sprawach nieuregulowanych w przepisach o dzierżawie stosuje się odpowiednio regulacje o najmie.

Prócz Kodeksu cywilnego do dzierżawy gruntów rolnych prywatnych oraz komunalnych stosuje się także przepis ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego². Przykładem jest prawo pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych (art. 3 u.k.u.r.). Z kolei do dzierżawy gruntów państwowych oprócz przepisów Kodeksu cywilnego od 1 stycznia 1992 r. zastosowanie ma ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa³. Ten akt prawny nawiązuje (np. w odniesieniu do przetargów na sprzedaż i dzierżawę) do

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

¹ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

² T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 461 ze zm. (dalej: u.k.u.r.).

³ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 514, 1270, 1370, 1846 ze zm. (dalej: u.g.n.r.).

pojęcia rolnika indywidualnego oraz gospodarstwa rodzinnego, których definicje są zawarte w u.k.u.r. Do tych pojęć odwołuje się także zarządzenie nr 104/2020/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 20 lipca 2020 r. w sprawie dzierżawy i najmu nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁴ oraz zarządzenie nr 105/2020/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z 20 lipca 2020 r. w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁵.

Znaczenie dzierżawy gruntów rolnych w praktyce wzrosło po wejściu w życie u.k.u.r.⁶, a szczególnie jej nowelizacji z 14 kwietnia 2016 r.⁷ oraz 26 kwietnia 2019 r.⁸ Jest to związane z wprowadzeniem ograniczeń w zakresie przeniesienia prawa własności nieruchomości rolnej. Coraz częściej zawarcie umowy sprzedaży nie jest możliwe z uwagi na wstrzymanie zbywania gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP) czy brak spełniania przesłanek ustawowych przez zainteresowanego gruntem rolnym (szczególnie prywatnym czy komunalnym). Poza tym zakup nieruchomości rolnych łączy się ze znacznymi nakładami pieniężnymi. Zawierając natomiast umowę dzierżawy, producenci rolni mogą przeznaczyć środki finansowe na rozwój działalności rolniczej (np. inwestycje związane z energią odnawialną) i bieżące wydatki, a nie na zakup ziemi.

Celem niniejszych rozważań jest ustalenie, w jakim zakresie i stopniu na zawieranie, wykonywanie i zakończenie dzierżawy gruntów rolnych wpływają przepisy u.k.u.r. oraz czy regulacje te sprzyjają stabilnemu prowadzeniu działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach.

⁴ <https://bip.kowr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego/zarzadzenie-nr-104-2020-z-w-sprawie-dzierzawy-i-najmu-nieruchomosci-zasobu-wlasnosci-rolnej-skarbu-panstwa> [dostęp: 10.10.2022].

⁵ <https://bip.kowr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego/zarzadzenie-nr-105-2020-z-w-sprawie-wykonywania-umowy-dzierzawy-nieruchomosci-zasobu-wlasnosci-rolnej-skarbu-panstwa> [dostęp: 10.10.2022].

⁶ Dzierżawcy mogą korzystać z tych samych środków finansowych wsparcia rolnictwa, zwłaszcza unijnych, co właściciele. Szerzej: A. Suchoń, *Z prawnej problematyki korzystania przez dzierżawców gruntów rolnych ze wsparcia finansowanego z pierwszego i drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej oraz programów zatwierdzonych przez Komisję Europejską*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2021, nr 4, s. 27–52.

⁷ Ustawa z 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585 ze zm.).

⁸ Ustawa z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080). Szerzej: P. Blajer W. Gonet. *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020; M. Bednarek, *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” 2017, nr 4.

1. Zakres zastosowania przepisów o dzierżawie gruntów rolnych w Kodeksie cywilnym oraz u.k.u.r.

Kodeks cywilny do określenia przedmiotu dzierżawy używa terminu „grunt rolny” (art. 704 i 706), ale nie wyjaśnia szczegółowo tego pojęcia w przepisach dotyczących tej instytucji. Należy zatem odwołać się do części ogólnej Kodeksu. W świetle art. 46¹ k.c. gruntami rolnymi są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając ogrodniczej, sadowniczej i rybnej⁹. Regulacje dzierżawy z Kodeksu cywilnego dotyczą wszystkich gruntów rolnych (prywatnych, samorządu terytorialnego i z Zasobu WRSP) i są niezależne od postanowień czy zmiany planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego ma zastosowanie tylko do nieruchomości rolnych w świetle Kodeksu cywilnego, które nie są położone na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele inne niż rolne. Jednocześnie zawiera ona szeroki katalog wyłączeń. Nie obejmuje np. nieruchomości rolnych o powierzchni poniżej 0,3 ha czy tych oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako grunty pod stawami, stanowiących co najmniej 70% powierzchni nieruchomości¹⁰. Według art. 1a u.k.u.r. nie odnosi się on także do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP. Jednocześnie ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w niektórych przepisach odwołuje się też do definicji z u.k.u.r. (rolnik indywidualny, gospodarstwo rodzinne), co ma wpływ np. na zawieranie umowy dzierżawy z Zasobu WRSP.

Wątpliwość interpretacyjna powstaje w przypadku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego i wskazania w akcie prawa miejscowego, że dany grunt może być wykorzystywany na cele inne niż rolne. W postanowieniu z 18 kwietnia 2019 r. Sąd Najwyższy – Izba Cywilna¹¹ stwierdził, że „Nie są nieruchomościami rolnymi w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego nieruchomości, które odpowiadają wymaganiom przewidzianym art. 46¹ k.c., ale w planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone zostały na inne cele niż rolne”. Powstaje zatem pytanie o zastosowanie u.k.u.r. w przypadku zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, gdy nie upłynął jeszcze 5-letni termin od

⁹ R. Budzinowski, *Komentarz do art. 46¹ KC*, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021, s. 468 i n.

¹⁰ Z. Truszkiewicz, *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” 2017, nr 7.

¹¹ IV CSK 93/12, Lex nr 1229816.

nabycia prawa własności czy użytkowania wieczystego. Moim zdaniem logiczną byłaby interpretacja, że w przypadku zmiany planu miejscowego, gdy nieruchomości te są przeznaczone na cele inne niż rolne, u.k.u.r. już nie jest uwzględniana. Należy jednak podkreślić, że inna wykładnia została przyjęta przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz KOWR. Mianowicie producent rolny przez 5 lat od nabycia własności nieruchomości rolnych musi spełniać wymagania u.k.u.r. Dlatego przeniesienie własności czy oddanie tych gruntów w dzierżawę łączy się z obowiązkiem uzyskania zgody KOWR¹². Brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego implikuje szersze zastosowanie u.k.u.r., także w odniesieniu do dzierżawy. Wtedy bowiem należy odnieść się do definicji nieruchomości rolnej z Kodeksu cywilnego.

2. Zawarcie umowy dzierżawy gruntów rolnych a u.k.u.r.

2.1. Zgoda KOWR w formie decyzji administracyjnej na zawarcie umowy dzierżawy gruntów rolnych prywatnych

Kontrakt dzierżawy może być zawarty w różnych trybach: ofertowym, negocjacji, aukcji bądź przetargu. Zgodnie z art. 389 k.c. strony mogą zawrzeć na początku umowę przedwstępną, a następnie przyrzeczoną. W przypadku dzierżawy prywatnych gruntów rolnych najczęściej wykorzystywany jest tryb ofertowy albo procedura negocjacji¹³. Po wejściu w życie nowelizacji u.k.u.r. z 14 kwietnia 2016 r. w niektórych sytuacjach na zawarcie cywilnoprawnej umowy dzierżawy niezbędna jest zgoda KOWR wyrażona w formie decyzji administracyjnej. Jest ona wymagana w ciągu 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej przez wydzierżawiającego. W tym okresie bowiem nieruchomość nie może być nie tylko zbyta, lecz także oddana w posiadanie innym podmiotom bez zgody KOWR.

Jeżeli nabywca nieruchomości rolnych zamierza oddać grunt w dzierżawę, to przed podpisaniem umowy powinien złożyć wniosek do dyrektora generalnego KOWR i uzyskać stosowną zgodę. Jest ona udzielana w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem nabywcy nieruchomości rolnej

¹² Wypowiedzi przedstawicieli MRiRW oraz KOWR w czasie konferencji „Dzierżawa, sprzedaż, darowizna, dziedziczenie nieruchomości rolnych”, która odbyła się online 14 stycznia 2022 r.

¹³ Więcej na temat trybów zawarcia umowy: Z. Radwański, P. Machnikowski, *Zawarcie umowy*, w: Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 2, Warszawa 2019.

lub publicznym. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie określa bliżej tych pojęć. Oceny spełniania przesłanek dokonuje KOWR. Powodem podawanym przez właścicieli jest często np. choroba wnioskodawcy lub rodziny bądź nauka w szkole wyższej. W przypadku oddawania w dzierżawę gruntów w celu budowy fermy fotowoltaicznej producenci rolni podają także argumenty związane z koniecznością spełnienia przez Polskę wymagań unijnych w zakresie odnawianych źródeł energii. Wskazują również na trudną sytuację materialną właściciela. Wnioskodawca (przyszły wydzierżawiający) może zatem skorzystać z procedury odwoławczej. W przypadku decyzji odmownej KOWR organem wyższego stopnia jest minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Obowiązek uzyskania zgody KOWR poprzedzający zawarcie umowy stanowi nowe, swoiste rozwiązanie. Wprowadziło ono do dotychczasowego cywilistycznego modelu dzierżawy gruntów prywatnych elementy administracyjnoprawne.

Ustawodawca przygotował zarazem katalog wyjątków od owego obowiązku. Przede wszystkim chodzi tu o osoby bliskie. W odniesieniu do zstępnych, wstępnych, rodzeństwa, dzieci rodzeństwa, rodzeństwa rodziców, małżonka, osób przysposabiających i przysposobionych oraz pasierbów osób dokonujących zbycia lub oddawania w posiadanie nie ma obowiązku uzyskania pozwolenia administracyjnego. Skoro podstawę ustroju stanowią gospodarstwa rodzinne prowadzone faktycznie w większości przez rodzinę, w pełni zasadne są regulacje pozwalające na swobodne zawieranie umów dzierżawy pomiędzy osobami bliskimi. Słusznie zgoda taka nie jest wymagana także w odniesieniu do nieruchomości rolnej nabytej w wyniku dziedziczenia, działu spadku lub zapisu windykacyjnego.

Powstaje pytanie o konsekwencje oddania nieruchomości rolnej w dzierżawę bez zgody KOWR. Artykuł 9 u.k.u.r. wskazuje, że nieważne jest oddanie w posiadanie nieruchomości rolnej bez zgody dyrektora generalnego KOWR. Zawierając umowę dzierżawy, wydzierżawiający oddaje w posiadanie zależne grunty rolne. W pkt 2 art. 9 ust. 1 u.k.u.r. ustawodawca nawiązał ogólnie do posiadania. Można zatem uznać, że odnosi się to także do oddania w dzierżawę. Ustawodawca nie użył terminu „umowa dzierżawy” czy „inne kontrakty związane z korzystaniem z nieruchomości”, ale „posiadanie”. Warto zaznaczyć, że posiadanie jest stanem faktycznym. Jak wskazał Jerzy Bieluk, „oddanie w posiadanie nie może stać się nieważne [...] Tylko czynność prawna może być rozpatrywana w kategoriach ważności lub nieważności”¹⁴. Zdaniem tego autora ustawodawcy chodziło o nieważność

¹⁴ J. Bieluk, *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2019, Legalis/el., Nb 18.

czynności prawnych, na mocy których następuje oddanie w posiadanie¹⁵. Skoro umowa dzierżawy nieruchomości rolnych bez zgody KOWR jest nieważna (w przypadku zawarcia jej w ciągu 5 lat od nabycia), to grunty będą w posiadaniu bezumownym. Nadal jednak właściciel może nie prowadzić na nich działalności rolniczej.

Dlatego u.k.u.r. przewiduje także inne konsekwencje oddania bez stosownej zgody gruntów rolnych w posiadanie zależne. Artykuł 9 ust. 3 u.k.u.r. dopuszcza możliwość wystąpienia przez KOWR do sądu o nabycie własności tej nieruchomości za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej, określonej stosownie do przepisów o gospodarce nieruchomościami, z uwagi na brak prowadzenia na nich działalności rolniczej. Powyższa regulacja często wpływa negatywnie na prowadzenie stabilnej działalności rolniczej na tych gruntach. Dzierżawca z reguły nie ma wiedzy o terminie nabycia własności gruntów rolnych przez właściciela i obowiązku uzyskania zgody przez wydzierżawiającego na oddanie w posiadanie zależne gruntu rolnego. Zawierając umowę dzierżawy, sądzi, że jest ona ważna.

2.2. Tryb przetargowy i bezprzetargowy na dzierżawę nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP a u.k.u.r.

Jak już wspomniano, według art. 1 u.k.u.r. przepisów ustawy nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP, o którym mowa w u.g.n.r. (np. nie ma zastosowania prawo pierwokupu dzierżawcy czy zawierania umów sprzedaży nieruchomości rolnych). Jednocześnie u.g.n.r. nawiązuje do pojęcia rolnika indywidualnego oraz gospodarstwa rodzinnego w regulacjach dotyczących zawarcia umowy dzierżawy z Zasobu WRSP. Ten akt prawny nie zawiera jednak definicji tych pojęć. W praktyce następuje nawiązanie do definicji z u.k.u.r.

Artykuł 24 u.g.n.r. określa, że KOWR gospodaruje Zasobem w drodze w pierwszej kolejności wydzierżawienia albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych (z wyłączeniem np. nieruchomości rolnych o powierzchni mniejszej niż 1 ha). Umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Przepisy art. 29 ust. 3–3g i 6–14 u.g.n.r. stosuje się odpowiednio (art. 39 u.g.n.r.). Jak zostało podkreślone w zarządzeniu nr 104/2020/Z¹⁶ KOWR w pierwszej kolejności oddaje grunty rolne Zasobu

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Dzierżawa nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa: <https://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci> [dostęp: 2.11.2022].

w dzierżawę w trybie przetargu ograniczonego, adresowanego wyłącznie do rolników indywidualnych zamierzających powiększyć lub utworzyć gospodarstwo rodzinne. Przetargi mają formę licytacyjną lub oferty pisemnej.

Według u.g.n.r. w przetargach organizowanych wyłącznie dla rolników indywidualnych mogą uczestniczyć również podmioty, które nie spełniają jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego okresu osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, określonego w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, w przypadku gdy w dniu ogłoszenia wykazu nieruchomości Zasobu przeznaczonych do sprzedaży mają nie więcej niż 40 lat. Ustawa stanowi także, że w przypadku osób, o których mowa w ust. 3b pkt 2 (chodzi o osoby posiadające kwalifikacje rolnicze określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów), mogą uczestniczyć również podmioty, którym – pod warunkiem uzupełnienia kwalifikacji zawodowych – przyznano pomoc finansową, o której mowa np. w art. 3 ust. 1 pkt 6 lit. a ustawy z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020¹⁷. Chodzi o premie dla młodych rolników, którzy uzyskali pomoc unijną, pozwalające im na uzupełnienie kwalifikacji. W praktyce umowy dzierżawy z Zasobu WRSP zawierane są więc przede wszystkim z rolnikami indywidualnymi albo osobami fizycznymi, które jeszcze nie posiadają tego statusu z uwagi na brak spełnienia wszystkich przesłanek. U.k.u.r. poprzez definicje pojęć zawartych w u.g.n.r. wpływa na krąg dzierżawców gruntów państwowych.

Wskazane pojęcia z u.k.u.r. są także istotne w wyrażaniu zgody przez KOWR na przedłużanie umowy dzierżawy. Artykuł 39 określa, że przetargu nie stosuje się, jeżeli: dotychczasowy dzierżawca złożył KOWR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z KOWR, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. Według zarządzenia nr 104/2020/Z¹⁸ możliwe jest wydłużanie umów dzierżaw na okres od 5 do 15 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości

¹⁷ T.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2422, 2433.

¹⁸ Dzierżawa nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa: <https://www.kowr.gov.pl/zasob/dzierzawa-nieruchomosci>; zob. też zarządzenie nr 74/2022/Z z 8 czerwca 2022 r. Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa zmieniające Zarządzenie nr 105/2020/Z w sprawie wykonywania umowy dzierżawy nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, <https://bip.kowr.gov.pl/zarzadzenia-dyrektora-generalnego/zarzadzenie-nr-74-2022-z-dyrektora-generalnego-krajowego-osrodka-wsparcia-rolnictwa-zmieniajace-zarzadzenie-nr-105-2020-z-w-sprawie-wykonywania-umowy-dzierzawy-nieruchomosci-zasobu-wlasnosci-rolnej-skarbu-panstwa> [dostęp: 2.11.2022].

jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego albo osoba niemająca więcej niż 40 lat, jeśli nie spełnia jedynie wymogu dotyczącego 5-letniego osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego; od 5 do 8 lat – jeżeli dzierżawcą nieruchomości nie jest osoba prowadząca gospodarstwo rodzinne w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego¹⁹.

3. Dzierżawca jako rolnik indywidualny prowadzący gospodarstwo rodzinne

Uzyskanie przez dzierżawcę statusu rolnika indywidualnego, którego definicja jest zawarta w u.k.u.r., umożliwia m.in. udział w przetargach organizowanych przez KOWR i nabycie własności dzierżawionych gruntów rolnych czy innych gruntów rolnych. Powiększenie powierzchni gospodarstw rolnych wpływa z reguły pozytywnie na prowadzenie stabilnej działalności rolniczej. Powstaje pytanie, jakie przesłanki musi spełnić dzierżawca, aby został uznany za rolnika indywidualnego. Artykuł 6 u.k.u.r. określa, że takim rolnikiem może być także dzierżawca będący osobą fizyczną²⁰.

Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego nie wskazuje formy ani czasu trwania umowy dzierżawy nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rodzinnego. Umowa może być zatem zawarta na czas nieoznaczony lub oznaczony, w tym na krótki albo długi okres. Dopuszczalne jest także jej przedłużenie. Przedmiotem dzierżawy mogą być grunty rolne prywatne, komunalne lub państwowe. Gospodarstwo może mieć status gospodarstwa rodzinnego, jeżeli jego powierzchnia nie przekracza 300 ha użytków rolnych (minimalny obszar to 1 ha). Dzierżawca, aby zostać uznany za rolnika indywidualnego, musi m.in. posiadać kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkiwać w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego.

Powstaje problem, czy będąc dzierżawcą gruntów rolnych zabudowanych budynkiem mieszkalnym, może dokonać w nim zameldowania? W tym zakresie należy się odwołać do ustawy z 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych²¹. Dzierżawca jako posiadacz zależny posiada prawo do mieszkania w zabudowanej nieruchomości rolnej. Podczas zameldowania konieczne jest umożliwienie wglądu do dokumentu potwier-

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Szerzej na temat rolnika indywidualnego: P. Blajer, *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle prawno-porównawczym*, Kraków 2009.

²¹ T.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm.

dzającego tytuł prawny do lokalu, np. umowy cywilnoprawnej. Dzierżawca może być zameldowany na okres stały w innym budynku lub lokalu w gminie, w której położona jest jedna z dzierżawionych nieruchomości, co pozwala na spełnienie wymagań ustawowych rolnika indywidualnego.

Kolejną przesłanką wskazaną w art. 6 u.k.u.r. niezbędną do uzyskania przez dzierżawcę statusu rolnika indywidualnego jest osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat. Obejmuje ono pracę w tej jednostce oraz podejmowanie wszelkich decyzji dotyczących działalności rolniczej. Należy podkreślić, że w przypadku dzierżawy ograniczona została swoboda w zakresie podejmowania niektórych rozstrzygnięć co do przedmiotu dzierżawy. Przykładowo, bez zgody wydzierżawiającego nie może on zmieniać przeznaczenia przedmiotu dzierżawy (696 k.c.). Takie wymagania nie mają wpływu na osobiste prowadzenie gospodarstwa rolnego przez dzierżawcę. Pewne ograniczenia w odniesieniu do dzierżawionych nieruchomości rolnych wynikają bowiem z faktu bycia posiadaczem zależnym.

Czy za rolnika indywidualnego może zostać uznany poddzierżawca gruntów rolnych? Na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. W świetle stosunku prawnego poddzierżawy dzierżawca jest oddającym grunt w poddzierżawę, czyli ma obowiązki wydzierżawiającego, a poddzierżawca – dzierżawcy. Kodeks cywilny ani inne regulacje prawne nie wprowadzają odrębnego modelu poddzierżawy. Według Kodeksu cywilnego wydzierżawiający nie musi być właścicielem rzeczy, aby oddać grunty w dzierżawę. Potwierdził to Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 30 sierpnia 2017 r.²²

Jednocześnie na oddanie gruntu w poddzierżawę dzierżawca powinien otrzymać zgodę wydzierżawiającego. Ten ostatni może bowiem wobec braku jej udzielenia wypowiedzieć umowę dzierżawy w trybie natychmiastowym na podstawie art. 698 k.c. W przypadku poddzierżawy, gdy grunty były jedynymi wchodzącymi w skład gospodarstwa rolnego, status rolnika indywidualnego może uzyskać poddzierżawca, a nie dzierżawca. Ten pierwszy bowiem osobiście prowadzi gospodarstwo rolne. Zawarcie umowy dzierżawy i trwanie jej przez okres 5 lat oraz posiadanie kwalifikacji nie powodują jeszcze nabycia statusu rolnika indywidualnego przez dzierżawcę. Jak już wspomniano, niezbędne jest także osobiste prowadzenie gospodarstwa.

Nie prowadzi się rejestru rolników indywidualnych ani gospodarstw rodzinnych. Notariusz przy sporządzaniu aktu notarialnego sprawdza spełnienie przesłanek z u.k.u.r. Uzyskanie statusu rolnika indywidualnego nie

²² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie – I Wydział Cywilny z 30 sierpnia 2017 r., I ACa 313/1, Legalis nr 1763912.

jest stałe. Dzierżawca może go utracić ze względu na zmianę miejsca zamieszkania, przekroczenie normy powierzchniowej 300 ha użytków rolnych gospodarstwa rolnego czy wygaśnięcie bądź rozwiązanie umowy dzierżawy.

4. Prawo pierwokupu dzierżawcy oraz nabywanie gruntów rolnych będących w dzierżawie przez osoby trzecie

Artykuł 3 u.k.u.r. dotyczy prawa pierwokupu dzierżawcy nieruchomości rolnych. Nie jest to jednak nowe uprawnienie, gdyż poprzednio było ono uregulowane w Kodeksie cywilnym (art. 695 k.c.). Skorzystanie z omawianego prawa łączy się z obowiązkiem spełnienia kilku przesłanek wskazanych w u.k.u.r. Przede wszystkim kontrakt dzierżawy musi być zawarty w formie pisemnej z datą pewną. Jej brak stanowi jedną z głównych przyczyn nieprzysługiwania prawa pierwokupu. Ważne są także umowy dzierżawy zawarte w formie ustnej. W takiej sytuacji dzierżawcy, nawet wieloletniemu, nie przysługuje prawo pierwokupu²³. Nabycie dzierżawionego gruntu rolnego przez dzierżawcę przyczynia się do wzmocnienia ochrony i rozwoju gospodarstw rodzinnych, a więc także realizacji zasad ustroju rolnego.

Ważnym obecnie zagadnieniem jest nabywanie przez osoby trzecie gruntów będących w dzierżawie. Może ono stanowić zagrożenie dla stabilnego prowadzenia działalności rolniczej, a zatem ma duże znaczenie dla wykonywania umowy dzierżawy. Powstaje więc pytanie, czy zgodna z przepisami jest sprzedaż osobie trzeciej nieruchomości rolnych będących w dzierżawie i jaki może być wpływ takich czynności na wykonywanie dzierżawy. Chodzi przede wszystkim o nieruchomości o powierzchni równej lub większej niż 1 ha. Według art. 678 § 1 k.c.²⁴ w związku z art. 694 k.c. w razie zbycia rzeczy dzierżawionej w czasie trwania dzierżawy nabywca wstępuje w stosunek dzierżawy na miejsce zbywcy. Oznacza to, że nabywca z mocy prawa staje się podmiotem trwającego stosunku prawnego i przejmuje wszelkie obowiązki oraz uprawnienia zbywcy (wydzierżawiającego). Ciągłość dzierżawy powoduje problemy w kontekście art. 2b u.k.u.r., czyli obowiązku nabywcy (gruntu będącego w dzierżawie) prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia tej nieruchomości.

²³ Więcej na temat prawa pierwokupu: A. Suchoń, *Ustawowe i umowne prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy nieruchomości rolnych*, „Studia Iuridica” 2021, nr 88.

²⁴ Na gruncie umowy najmu: J. Panowicz-Lipska, *Najem*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa. System Prawa Prywatnego*, t. 8, Warszawa 2004, s. 46.

Pierwsza z interpretacji przewiduje, że umowa przeniesienia własności nieruchomości będących w dzierżawie jest ważna. W takiej sytuacji powstaje pytanie o konsekwencje niepodjęcia przez nabywcę prowadzenia gospodarstwa rolnego na nabytym gruncie. Zastosowanie będzie miał wtedy art. 9 ust. 2 u.k.u.r. Stanowi on, że jeżeli nabywca nieruchomości rolnej: w okresie, o którym mowa w art. 2b ust. 1 (czyli 5 lat od nabycia), nie podjął lub zaprzestał prowadzenia gospodarstwa rolnego, a w przypadku osoby fizycznej – osobistego prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość rolna, KOWR może wystąpić do sądu o nabycie własności tej nieruchomości za zapłatą ceny odpowiadającej jej wartości rynkowej. Należy podkreślić, że ustawodawca pozostawił KOWR swobodę w zakresie podjęcia decyzji o wystąpieniu do sądu²⁵.

Druga wykładnia opiera się na nieważności umowy sprzedaży nieruchomości rolnych będących w dzierżawie. Podczas konferencji 14 stycznia 2022 r. pt. „Dzierżawa, sprzedaż, darowizna, dziedziczenie nieruchomości rolnych”²⁶ zaprezentowane zostało stanowisko KOWR w przedmiotowej sprawie. Mianowicie w przypadku, gdy nabyty grunt rolny został oddany w dzierżawę, nabywca nie może zrealizować podstawowego obowiązku, jakim jest prowadzenie działalności rolniczej na nabytych gruntach. Dlatego umowa sprzedaży nieruchomości rolnych – według KOWR – jest nieważna na podstawie art. 9 ust. 1 u.k.u.r.

Nie ulega wątpliwości, że w większości przypadków nabycie własności gruntów będących w dzierżawie uniemożliwia realizację obowiązków z art. 2b u.k.u.r. przez nabywcę. Jednocześnie warto zaznaczyć, że zdarza się, iż dzierżawca nie prowadzi działalności, np. wyjechał za granicę, ma problemy ze zdrowiem lub oddał grunty w poddzierżawę. Poza tym np. umowa zawarta była na 10 lat i strony mogły uzgodnić, że dzierżawca nie będzie prowadził na nich działalności przez 5 lat, ponieważ w tym czasie właściciel będzie wykonywał ustawowe obowiązki i dopiero po tym 5-letnim okresie będzie ją kontynuował. Hipotetycznie dzierżawca może oddać właścicielowi grunty w poddzierżawę. Inna możliwość to złożenie przez nowego właściciela wypowiedzenia umowy dzierżawy zgodnie z Kodeksem cywilnym czy postanowieniami umowy. Istnieje także możliwość objęcia

²⁵ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 9*, w: K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis/el.; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex/el.

²⁶ Sprawozdanie z konferencji „Dzierżawa, sprzedaż, darowizna, dziedziczenie nieruchomości rolnych”, która odbyła się online 14 stycznia 2022 r.: M. Szymańska, *Dbajmy o grunty rolne i rolników!*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” 2022, nr 5, s. 12–13.

w posiadanie nabytych gruntów rolnych będących w dzierżawie przez właściciela. Dzierżawca może wtedy wystąpić do sądu o naruszenie posiadania i zwrot nieruchomości (sprawa może trwać kilka lat, a nabywca uprawia w tym czasie grunty rolne). Inna możliwość to brak roszczeń dzierżawcy w zakresie zwrotu nieruchomości i wystąpienie z żądaniem odszkodowania za utracone korzyści.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, należy stwierdzić, że dopiero postępowanie sądowe powinno ustalić, czy właściciel miał możliwość wykonywania swoich obowiązków. Brak prowadzenia gospodarstwa rolnego przez nabywcę może wynikać z różnych przyczyn, np. niewydania nieruchomości przez byłego właściciela, jego rodzinę czy wejścia w jej posiadanie przez osoby trzecie lub istnienia poddzierżawy²⁷. Powstaje pytanie, jaka jest procedura w przypadku ewentualnego unieważnienia umowy sprzedaży. Sprawę do sądu w postępowaniu procesowym może wnieść osoba, która ma w tym interes prawny, np. dzierżawca, który nie może wykonywać umowy dzierżawy lub KOWR. Nie ulega wątpliwości, że wskazane wątpliwości interpretacyjne nie wpływają pozytywnie na stabilne prowadzenie działalności rolniczej.

5. Konsekwencje wejścia nieruchomości rolnych prywatnych będących w dzierżawie w skład Zasobu WRSP

Dzierżawa gruntów rolnych zawarta na czas oznaczony wygasa najczęściej z nastaniem terminu końcowego, a ta na czas nieoznaczony – z upływem terminu wypowiedzenia²⁸. Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego może wpływać na wykonywanie umowy dzierżawy poprzez regulację zawartą w art. 8. Co więcej, na podstawie tego przepisu może nastąpić przedwczesne wygaśnięcie dzierżawy. Chodzi mianowicie o przypadek, gdy nieruchomości rolne, w tym oddane w dzierżawę, nabyte na podstawie

²⁷ Należy także wspomnieć o różnych orzeczeniach sądu dotyczących poddzierżawy, np. w orzeczeniu z 7 listopada 1997 r., III CKN 249/97, *Legalis* nr 31765. Sąd Najwyższy wskazał, że „ustawodawca udzielił dalej idącej ochrony dzierżawcom aniżeli najemcom, w związku z czym uzasadnione jest także udzielenie takiej ochrony poddzierżawcom. W wypadku rozwiązania umowy najmu wygasa równocześnie podnajem. Natomiast w razie rozwiązania dzierżawy wskutek wypowiedzenia umowy nawet ze skutkiem natychmiastowym umowa poddzierżawy pozostaje ważna, nawet jeżeli zawarta była bez wymaganej zgody wydzierżawiającego”. Zob. wyrok Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z 25 listopada 2005 r., V CK 370/05, *Legalis* nr 181199.

²⁸ Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2004, s. 128.

prawa pierwokupu lub wykupu przez KOWR czy orzeczenia sądu (art. 9 ust. 3 u.k.u.r.) wchodzi w skład Zasobu WRSP. Zmianie ulega w takiej sytuacji wydzierżawiający (z osoby prywatnej na KOWR) oraz charakter przedmiotu dzierżawy z nieruchomości rolnych prywatnych na państwowe. Należy tu podkreślić brak konsekwencji ustawodawcy.

Według art. 1a u.k.u.r. przepisów tego aktu prawnego nie stosuje się do: nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP, o którym mowa w u.g.n.r. Natomiast art. 8 ust. 3 u.k.u.r. wskazuje, że „Jeżeli nowe umowy nie zostaną zawarte w terminie roku od dnia wejścia nieruchomości w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, dotychczasowe umowy wygasają”²⁹. Stanowi on przepis szczególny (*lex specialis*)³⁰ do omawianej regulacji z Kodeksu cywilnego (art. 678 w zw. z art. 694 k.c.). Ten ostatni akt prawny zapewnia ciągłość dzierżawy w razie zbycia rzeczy dzierżawionej w czasie trwania dzierżawy. Co prawda według Kodeksu cywilnego nabywca może wypowiedzieć dzierżawę z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia, ale powyższe uprawnienie nie przysługuje, jeżeli umowa dzierżawy była zawarta na czas oznaczony, z zachowaniem formy pisemnej i z datą pewną, a rzecz została dzierżawcy wydana. Dokonując natomiast porównania z art. 8 u.k.u.r., należy stwierdzić, że przepis ten nie chroni żadnych dzierżawców, także tych posiadających umowy z datą pewną czy w formie aktu notarialnego.

Powstaje pytanie o zasady i tryb ustalenia warunków nowych kontraktów przez dzierżawcę oraz KOWR. Zarówno omawiany akt prawny, jak i u.g.n.r. nie zawierają odrębnych regulacji tym w zakresie. Wątpliwości koncentrują się na treści nowych kontraktów – czy będą uwzględniały treść umów zawartych przez dzierżawcę z poprzednim wydzierżawiającym, czy też KOWR korzysta ze wzorów (tak jak w czasie procedury przetargowej)³¹. Chodzi także o ustalenie wysokości czynszu dzierżawnego, czas trwania nowej umowy, zasady jej wypowiedzenia w przypadkach w niej

²⁹ W literaturze pojawiły się stwierdzenia, że przepis art. 8 ust. 3 u.k.u.r. może być traktowany jako swoiste wyłączenie pewnej kategorii najemców i dzierżawców bez przyznania im odszkodowania. Tak L. Żyżylewski, *Pośpiech sprzyja bublom*, „Gazeta Prawna” 2003, nr 100, s. 24–25.

³⁰ Zob. też: P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 8*, w: K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*; D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Ustawa o kształtowaniu...*, art. 8, pkt III, Nb 2, Lex; E. Klat-Górska, *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2014, s. 122; J. Bieluk, *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa 2016, s. 254.

³¹ Szerzej: A. Suchoń, *Komentarz do art. 39 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu...*

wskazanych i inne. Bezsprzecznie brak zawarcia nowych umów dzierżawy i wygaśnięcie dotychczasowych powoduje brak stabilizacji dla posiadaczy zależnych w zakresie prowadzonej działalności rolniczej (zwłaszcza możliwości kontynuowania przedsięwzięć realizowanych ze środków unijnych).

W kontekście powyższych rozważań pojawia się wątpliwość dotycząca odszkodowania za przedwczesne zakończenie dzierżawy. W świetle Kodeksu cywilnego art. 679 § 1 w zw. z art. 694 k.c., jeżeli wskutek wypowiedzenia dzierżawy przez nabywcę rzeczy dzierżawionej dzierżawca jest zmuszony zwrócić rzecz wcześniej, aniżeli byłby zobowiązany według umowy dzierżawy, może on żądać od zbywcy naprawienia szkody. Takiej regulacji nie ma u.k.u.r. w odniesieniu do KOWR, jeżeli nie zostały zawarte nowe umowy. Zbywca nieruchomości nie miał przecież wiedzy, że KOWR skorzysta z prawa pierwokupu czy wykupu albo uprawnienia z art. 9 u.k.u.r. oraz że nie podpisze nowego kontraktu. Wygaśnięcie nie jest następstwem wypowiedzenia, ale braku uzgodnienia warunków nowej umowy pomiędzy dzierżawcą a KOWR. Nie ma zatem podstawy prawnej do obciążania za naprawienie szkody zbywcę na podstawie art. 679 § 1 k.c.

Podsumowanie

Kolejne nowelizacje u.k.u.r. zwiększyły wpływ tego aktu prawnego na zawieranie, wykonywanie i zakończenie dzierżawy gruntów prywatnych, komunalnych i państwowych. W odniesieniu do tych dwóch pierwszych występują regulacje dotyczące dzierżawy bezpośrednio w u.k.u.r. (np. prawa pierwokupu dzierżawcy). Inaczej jest w przypadku dzierżawy państwowej. Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa nawiązują do pojęć i ich definicji z u.k.u.r. Dzierżawcą gruntów państwowych może z reguły zostać rolnik indywidualny i to on ma przede wszystkim możliwość przedłużenia umowy. Krąg dzierżawców z Zasobu WRSP został ograniczony, w głównej mierze z uwagi na to, że podstawą ustroju rolnego jest gospodarstwo rodzinne.

Przeprowadzone rozważania uzasadniają sformułowanie kilku szczegółowych wniosków.

Po pierwsze, nowością w porównaniu do stanu przed nowelizacją u.k.u.r. jest obowiązek uzyskania zgody w formie decyzji administracyjnej na zawarcie niektórych umów dzierżawy gruntów prywatnych. Taka procedura powoduje większe zainteresowanie nieformalnym przekazywaniem gruntów rolnych do korzystania i pobierania pożytków przez posiadaczy

zależnych (co wpływa negatywnie na prowadzenie stabilnej działalności rolniczej).

Po drugie, wątpliwości interpretacyjne występują w przypadku nabycia własności gruntów rolnych będących w dzierżawie przez osoby trzecie z uwagi na ich obowiązki wynikające z u.k.u.r. Według wykładni KOWR w przypadku przeniesienia własności gruntów będących w dzierżawie co prawda umowa dzierżawy jest ważna, ale nieważny jest kontrakt przeniesienia własności nieruchomości rolnej. Nabywca – według KOWR – nie jest bowiem w stanie realizować obowiązków wynikających z u.k.u.r. Taka wykładnia może wydać się korzystna dla dzierżawców. W praktyce jednak powoduje zwykle inne skutki. Właściciele decydują się na zawieranie ustnych umów dzierżawy. Nie są zainteresowani kontraktami w formie pisemnej z datą pewną, ponieważ wtedy dzierżawcy – po spełnieniu określonych przesłanek – przysługuje prawo pierwokupu. Inne działania właścicieli (zamierzających sprzedać oddane w dzierżawę grunty rolne) sprowadzają się do zakończenia dzierżawy. Zawierając umowę na czas nieoznaczony, można ją wypowiedzieć, co nie jest korzystne dla stabilnego prowadzenia działalności rolniczej.

Po trzecie, zagrożeniem dla stabilnego prowadzenia działalności na dzierżawionych gruntach rolnych może być wejście będących w dzierżawie gruntów prywatnych do Zasobu WRSP. Ma to miejsce w przypadku skorzystania przez KOWR chociażby z prawa pierwokupu, wykupu czy uprawnienia wynikającego z art. 9 ust. 3 u.k.u.r. Wprowadzenie szczegółowej regulacji w art. 8 u.k.u.r., dotyczącej nabycia gruntów będących w dzierżawie przez KOWR w stosunku do tej z Kodeksu cywilnego (art. 678 k.c. w zw. z art. 694 k.c.), należy ocenić negatywnie. Co ważne, stabilizacja nie została zapewniona nawet w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych w formie aktu notarialnego czy z datą pewną. Zasady zawierania nowych kontraktów przez KOWR wskazane zostały bardzo ogólnie. Poza tym art. 1a u.k.u.r. stanowi, że przepisów u.k.u.r. nie stosuje się do nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP, gdy tymczasem art. 8 u.k.u.r. odnosi się do gruntów, które weszły do Zasobu WRSP.

Po czwarte, prawo pierwokupu dzierżawcy rodzi wiele problemów w praktyce. Przede wszystkim zakres przedmiotowy jest ograniczony, tj. nie przysługuje do wszystkich gruntów rolnych, ale tylko do tych objętych u.k.u.r. Oznacza to, że dzierżawcy nieruchomości rolnych, których powierzchnia jest mniejsza niż 0,3 ha czy co do których nastąpiła zmiana w planie zagospodarowania przestrzennego (możliwość wykorzystania na cele inne niż rolne), nie przysługuje prawo pierwokupu. Powstaje także

wątpliwość, czy dzierżawca może z niego skorzystać, np. po 3 latach trwania dzierżawy w przypadku zawarcia kilku umów albo oddania gruntów w poddzierżawę. Obecny kształt prawa pierwokupu przysługującego dzierżawcy oraz wspomniane regulacje art. 2b, 8 i 9 u.k.u.r. nie zapewniają stabilnego prowadzenia działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach rolnych przez posiadacza zależnego.

Po piąte, z uwagi na wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu WRSP wzrasta liczba umów dzierżawy gruntów państwowych zawieranych z rolnikami indywidualnymi. Podstawową formą zagospodarowania mienia od KOWR jest oddanie gruntów rolnych w dzierżawę na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych. Rolnicy indywidualni mają także możliwość przedłużenia umowy dzierżawy gruntów państwowych na kolejny czas, od 5 do 15 lat, o ile spełnione są wymagania wynikające z u.g.n.r. oraz zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR. Zasady te sprzyjają stabilnemu prowadzeniu działalności rolniczej na dzierżawionych gruntach, ale z reguły tylko przez rolników indywidualnych.

Na koniec rozważań warto sformułować wnioski *de lege ferenda*. Skoro gospodarstwo rolne, w skład którego wchodzi grunt dzierżawiony³², może zostać uznane za rodzinne, to ustawodawca powinien stworzyć szersze możliwości rozwoju tych jednostek³³. W przyszłości (najlepiej po uchwaleniu i wejściu w życie nowych regulacji prawnych dotyczących WPR po 2022 r.), zasadne jest podjęcie prac nad odrębną ustawą o dzierżawie rolniczej. Obecnie z uwagi na problemy interpretacyjne zapewnienie stabilnego prowadzenia działalności rolniczej przez dzierżawców i bezpieczeństwo obrotu nieruchomościami rolnymi niezbędna jest nowelizacja u.k.u.r. Konieczne jest przede wszystkim wprowadzenie regulacji dotyczącej 5-letniego prowadzenia działalności rolniczej na nabytych gruntach będących w dzierżawie. W tym zakresie możliwe są różne rozwiązania prawne. Przykładem jest chociażby wprowadzenie konieczności otrzymania zgody od KOWR przed zawarciem umowy przenoszącej własność dzierżawionych gruntów na podjęcie działalności rolniczej na tych gruntach przez nabywcę dopiero po zakończeniu dzierżawy. Kolejny wniosek *de lege ferenda* dotyczy poszerzenia zakresu przedmiotowego prawa pierwokupu na wszystkie grunty rolne. Zasadny jest

³² A. Lichorowicz, *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2.

³³ M. Zubik, *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

także postulat zmiany art. 8 u.k.u.r. W przypadku nabycia gruntów rolnych dzierżawionych przez KOWR i wejście ich do Zasobu WRSP zastosowanie powinny mieć tylko regulacje Kodeksu cywilnego dotyczące ciągłości stosunku dzierżawy, mianowicie art. 678 k.c.³⁴ w związku z art. 694 k.c.

BIBLIOGRAFIA

- Bednarek M. (2017), *Nowe przepisy o ustroju rolnym – motywy i koncepcja legislacyjna w aspekcie konstytucyjnym*, „Krakowski Przegląd Notarialny” nr 4.
- Bieluk J. (2016, 2019), *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa, Legalis/el. Wyd. I i II.
- Blajer P. (2009), *Koncepcja prawna rolnika indywidualnego w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków.
- Blajer P., Gonet W. (2020), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Budzinowski R. (2021), *Komentarz do art. 461 KC*, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I: *Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021.
- Klat-Górska E. (2014), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (2010), *Potrzeba prawnego uregulowania dzierżawy rolnej w Polsce (na podstawie doświadczeń krajów Unii Europejskiej)*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Łobos-Kotowska D., Stańko M. (2020), *Komentarz do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego do art. 9*, Warszawa, Lex/el.
- Panowicz-Lipska J. (2004), *Najem*, w: J. Panowicz-Lipska (red.), *Prawo zobowiązań – część szczegółowa. System Prawa Prywatnego*, t. 8, Warszawa.
- Radwański Z., Machnikowski P. (2019), *Zawarcie umowy*, w: Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *Prawo cywilne – część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 2, Warszawa.
- Radwański Z., Panowicz-Lipska J. (2004), *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa.
- Suchoń A. (2021), *Komentarz do art. 39 ustawy z 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, w: K. Osajda (red.), *Komentarz do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Warszawa.
- Suchoń A. (2021), *Ustawowe i umowne prawo pierwokupu przysługujące dzierżawcy nieruchomości rolnych*, „Studia Iuridica” nr 88.
- Suchoń A. (2021), *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” nr 4.
- Szymańska M. (2022), *Dbajmy o grunty rolne i rolników!*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy” nr 5.
- Truskiewicz Z. (2017), *Zakres stosowania ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego po nowelizacji z 2016 r.*, „Rejent” nr 7
- Wojciechowski P. (2021), *Komentarz do art. 8*, w: K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis/el.
- Wojciechowski P. (2021), *Komentarz do art. 9*, w: K. Osajda (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*, Warszawa, Legalis/el.

³⁴ Na gruncie umowy najmu: J. Panowicz-Lipska, *Najem*, s. 46 i n.

- Zubik M. (2015), *Gospodarstwo rodzinne – niedoceniona szansa współkształtowania konstytucyjnych podstaw ustroju rolnego poprzez sądownictwo konstytucyjne*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Zyżylewski L. (2003), *Pośpiech sprzyja bublom*, „Gazeta Prawna” nr 100.

IMPACT OF THE LAW ON THE SHAPING OF THE AGRICULTURAL SYSTEM ON THE AGRICULTURAL LAND LEASE

Summary

The aim of the deliberations presented in the article was an attempt to determine to what extent and in what degree the Act on the shaping of the agricultural system influences the conclusion, execution and termination of agricultural land leases, and whether these regulations are conducive to a stable agricultural activity on the agricultural land leased. The subject of the analysis were the provisions contained in the Act of 11 April 2003 on the shaping of the agricultural system, the Civil Code and the Act of 19 October 1991 on the management of agricultural real estate of the State Treasury. The conclusions of the deliberations are that successive amendments to the Act on the shaping of the agricultural system have had an increasing impact on the conclusion, execution and termination of all types of agricultural land leases – private, municipal and state-owned. Many provisions, however, raise interpretational doubts. Hence the need to develop a law on agricultural lease seems justified. Currently however, in order to eliminate the doubts arising from the interpretation of the existing provisions and in order to ensure stable conditions for agricultural activity, the Act on the shaping of the agricultural system must be amended.

Keywords: agricultural lease, agricultural real estate, family farm, individual farmer, right of pre-emption

L'IMPATTO DELLA LEGGE SUL REGIME AGRICOLO NELL'AMBITO DELL'AFFITTO DEI TERRENI AGRICOLI

Riassunto

L'articolo si propone di determinare in che misura la legge sul regime agricolo influisca sulla stipulazione, esecuzione e risoluzione del contratto di affitto degli immobili agricoli, nonché di stabilire se questa regolazione favorisca una conduzione stabile dell'attività agricola sui terreni agricoli in affitto. Ad analisi sono state sottoposte le disposizioni contenute nella legge dell'11 aprile 2003 sul regime agricolo, nel codice civile e nella legge del 19 ottobre 1991 sulla gestione degli immobili agricoli appartenenti al Tesoro di Stato. Nella parte conclusiva l'autrice fa notare, tra l'altro, che le modifiche legislative successive apportate alla legge sul regime agricolo hanno avuto un impatto crescente sulla stipulazione, esecuzione e risoluzione del contratto di affitto degli immobili agricoli – privati, comunali o statali. Tante disposizioni fanno sorgere dubbi interpretativi. Per cui è ragionevole postu-

lari di avviare lavori legislativi su una legge in materia di affitto agricolo. Allo stato attuale, tuttavia, al fine di togliere i dubbi già menzionati e garantire condizioni stabili per condurre un'attività agricola è necessario rivedere la legge sul regime agricolo.

Parole chiave: affitto dei terreni agricoli, immobile agricolo, azienda agricola, agricoltore autonomo, diritto di prelazione