

**Uchwała Nr 21 /2017  
Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie  
z dnia 6 grudnia 2017 r.**

**w sprawie dzierżawy nieruchomości rolnych.**

Na podstawie §5 pkt 7 Zarządzenia Nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie oraz § 4 pkt 5 Regulaminu funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie, uchwala się co następuje:

§ 1.

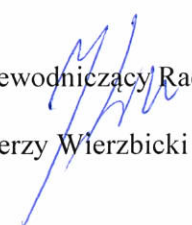
Rada Dialogu Społecznego w Rolnictwie przyjmuje Stanowisko w sprawie dzierżawy nieruchomości rolnych, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady

Jerzy Wierzbicki



**Stanowisko  
Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie  
z dnia 6 grudnia 2017 r.  
w sprawie dzierżawy nieruchomości rolnych**

Rada Dialogu Społecznego w Rolnictwie przedkłada Panu Ministrowi kierunkową propozycję zmian w przepisach prawa regulujących dzierżawę nieruchomości Rolnych.

W związku z pracami trwającymi w **Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi** nad nowymi regulacjami w sferze gospodarowania nieruchomościami rolnymi, *przedstawiamy Panu Ministrowi kierunkowe zmiany przepisów, których celem jest stworzenie wzorcowego modelu umowy dzierżawy, której stroną jest Skarb Państwa.*

W pierwszej kolejności przedstawiamy propozycję zmian, a następnie ich uzasadnienie. Uważamy, że przedstawione propozycje leżą w interesie Skarbu Państwa, Dzierżawców i Społeczeństwa.

**I. Prosta zmiana zarządzenia**

Proponujemy, żeby *Pan Minister*, rozważył potrzebę zmiany treści Zarządzenia Nr 95/2017/2 Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej: „**KOWR**”) z dnia 06 października 2017 r. w następującym zakresie:

- możliwości wydłużenia okresu istniejących umów dzierżaw dla dzierżawców, którzy w trakcie trwania umowy dzierżawy wyłączyli 30 % dzierżawionego areału zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (*ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 02 listopada 2011 r., Dz.U. 2011.233.1382*),
- możliwości wydłużenia okresu umów dzierżaw dla dzierżawców, o których mowa powyżej, na okres **co najmniej od 12 do 15 lat** - w przypadku, gdy dzierżawca spełnia warunki, o których mowa na stronie 5 ww. zarządzenia (*prawidłowość wywiązywania się dzierżawcy ze zobowiązań wynikających z umowy dzierżawy; w tym prowadzenia przez dzierżawcę racjonalnej gospodarki rolnej na dzierżawionej nieruchomości, wywiązywanie się dzierżawy z zobowiązań finansowych zarówno wobec KOWR, jak i z innych zobowiązań związanych z przedmiotem dzierżawy, wiarygodność finansowa dzierżawcy, zabezpieczenie należności KWOR*) i tworzy miejsca pracy,
- warunkowego (w *nadzwyczajnych sytuacjach*) prawa KOWR, uprawniającego do wyłączenie nie więcej niż 10 % dzierżawionych gruntów. Nadzwyczajne sytuacje powinny zostać dookreślone,
- prawa dzierżawcy do wydłużenia okresu dzierżawy o okres **co najmniej 15 lat** w przypadku, gdy produkcja roślinna jest połączona z produkcją zwierzęcą, a dzierżawiony areał jest konieczny do zachowania istniejących decyzji

administracyjnych (np. *pozwoleń zintegrowanych*) lub gdy dzierżawca prowadzi wyłącznie produkcję zwierzęcą.

## **II. Istotna zmiana kodeksu cywilnego alternatywnie nowa ustawa**

Proponujemy, żeby *Pan Minister* rozważył zasadność podjęcia inicjatywy legislacyjnej, której celem będzie stworzenie nowych regulacji prawnych obejmujących swoim przedmiotem wyłącznie umowę dzierżawy nieruchomości rolnych, których stroną jest Skarb Państwa.

W naszej ocenie warto rozważyć dwie propozycje:

- dodanie w Ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964.16.94 z późn. zm., dalej „Kodeks Cywilny”) po Tytule XVII Najem i Dzierżawa, „Działu II a”, który stanowiłby uzupełnienie istniejących już regulacji prawnych. Przedmiotem nowej regulacji byłaby „Umowa dzierżawy kwalifikowanej/Umowa dzierżawy wieczystej”. Stroną takiej umowy byłby wyłącznie Skarb Państwa i Dzierżawca; **alternatywnie**
- stworzenie nowej ustawy, której przedmiotem byłaby wyłącznie umowa dzierżawy, której stroną jest Skarb Państwa i Dzierżawca np. „*Ustawa o dzierżawie rolnej/dzierżawie wieczystej*”, zwłaszcza, że w tym obszarze jest doświadczenie i wiedza.

## **III. Sprawa dzierżawców, którzy nie wyłączyli 30 % dzierżawionego areалу**

W naszej ocenie, sytuacja dzierżawców, którzy nie wyłączyli 30 % dzierżawionych gruntów powinna zostać rozstrzygnięta. W tym zakresie uważamy, że sytuacja prawna takich podmiotów nie powinna być lepsza w porównaniu do dzierżawców, którzy zastosowali się do obowiązujących przepisów i wyłączyli 30 % dzierżawionego areálu z przeznaczaniem na potrzeby rolników indywidualnych. Ważne są w tym zakresie elementarne wartości związane z równością podmiotów.

Proponujemy, że:

- w przypadku, gdy Dzierżawca pomimo nie wyłączenia 30 % areálu spełnia kryteria, o których mowa w na str. 4 – 5 (2. *PRZEDŁUŻENIE OKRESU DZIERŻAWY*) Zarządzenia Nr 95/2017/2 Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 06 października 2017 r. i wyrazi zgodę na wyłącznie **40 %** dzierżawionego areálu - KOWR powinien posiadać legitymację do przedłużenia umowy dzierżawy: (1) w przypadku prowadzenia na dzierżawionych gruntach wyłącznie produkcji roślinnej na okres **nie krótszy niż 12 lat**; (2) w przypadku prowadzenia na dzierżawionych gruntach produkcji zwierzęcej powyżej **15 lat** - bez możliwości żądania wyłączenia kolejnych arealów w następnych latach, w okresie trwania umowy dzierżawy.

## UZASADNIENIE

### Wprowadzenie

Stoimy na stanowisku, że **zmiana treści zarządzenia** pozwoli na sprawne uregulowanie istniejącego stanu rzeczy, dając poczucie bezpieczeństwa Wydierżawiającemu i Dzierżawcom. Stabilność stosunków cywilno-prawnych jest ważna, bo daje gwarancje, że do Budżetu Państwa wpływały będą środki pieniężne, a dzierżawione nieruchomości rolne będą wcześniej udostępnione rolnikom, wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem.

Prowadzenie działalności rolniczej to trudne i wymagające zajęcie, dlatego Skarb Państwa, powinien oceniać kto jest wartościowym dzierżawcą, biorąc po uwagę m.in. wyniki produkcyjne, terminowe opłacanie zobowiązań publiczno-prywatnych, rzetelność, miejsca pracy i ważność dla lokalnej społeczności.

Wzajemny szacunek i zaufanie wpisuje się w zasadę uzasadnionych oczekiwań<sup>1</sup>, której głównym celem jest zapewnienie podmiotowi administrowanemu (dzierżawca) pewności działania i zwiększenia jego zaufania do działań państwa.

Wprowadzenie **zmian w kodeksie cywilnym** albo **stworzenie nowej ustawy**, będzie kamieniem milowym w relacjach pomiędzy Wydierżawiającym i Dzierżawcami. Taka regulacja ma duży potencjał do tego, żeby pozwolić na lepsze wykorzystanie krajowego potencjału produkcyjnego. W przypadku propozycji dotyczących inicjatywy legislacyjnej naszą wspólną ideą jest stworzenie regulacji, która jest: **(1)** prosta i uniwersalna; **(2)** pozwala budować trwałą relację pomiędzy Wydierżawiającym (Skarb Państwa), a Dzierżawcą; **(3)** czerpie z dotychczasowych doświadczeń; **(4)** wpisuje się w istniejącą systematykę prawa cywilnego; **(5)** utrwala zaufanie pomiędzy Skarbem Państwa, a obywatelem.

Uregulowanie sytuacji Dzierżawców, którzy nie wyłączyli dzierżawionego areálu jest ważne, ponieważ definitywne zakończenie umowy dzierżawy godzi nie tylko w interes Skarbu Państwa, ale może naruszać jedną z naczelných zasad prawa administracyjnego tj. pogłębiania zaufania obywateli do Państwa. Ponadto, może prowadzić do różnego rodzaju komplikacji natury prawnej z elementem krajowym lub międzynarodowym.

W sytuacji, gdy Dzierżawca zrewidował swoje dotychczasowe stanowisko, pomimo wątpliwości natury prawnej i zgodził się na wyłącznie 40 % dzierżawionego areálu, KOWR w prosty sposób uzyskuje szybki dostęp do części areálu, który wraca niejednokrotnie wcześniej do zasobu. KOWR będzie mógł taką ziemię rozdysponować na potrzeby rolników indywidualnych i jednocześnie uspokoi panujące nastroje.

---

<sup>1</sup> A. Duda, Interes prawny w prawie administracyjnym, Warszawa 2008; Anna Mazur Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017/8 ISSN 1689-9601.

## **Zmiany społeczno-gospodarcze i czasowe korzystanie z rzeczy**

Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia, można przyjąć, że z punktu widzenia dzierżawcy pożądanym stanem jest trwałość umowy dzierżawy. Na dzierżawionym gruncie można prowadzić produkcję roślinną lub zwierzęcą bez konieczności bycia właścicielem.

Obserwując zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze, można dostrzec, że rynek zmierza w kierunku czasowego posiadania rzeczy, czego dobrym przykładem jest umowa leasingu, najem czasowy pojazdów.

Przekładając zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze na umowę dzierżawy i relacje pomiędzy Wydierżawiającym, a Dzierżawcą, należy zwrócić szczególną uwagę, że ta relacja dla dobrego funkcjonowania, wymaga dwóch istotnych fundamentów: (1) trwałości (stabilność); (2) przewidywalności.

W naszej ocenie, **trwałość i przewidywalność** są bardzo ważne dla prawidłowego funkcjonowania **bezpieczeństwa żywnościowego Rzeczypospolitej Polskiej**.

Każdy dobry gospodarz, niezależnie od wielkości posiadanego areалу, skali produkcji, kraju pochodzenia - planuje i przewiduje, co będzie za rok, co będzie za dwa, co wydarzy się za trzy lata.

Każde planowanie i przewidywanie, jest ściśle powiązane z posiadanym arealem. Warto również, pamiętać, że produkcja rolna w swojej naturze ma długie cykle produkcyjne i cechuje się niską rentownością. Fakt ten, uzasadnia potrzebę szczególnej dbałości o stabilność stosunku prawnego łączącego Skarb Państwa i Dzierżawcę.

### **Ta dzierżawiona ziemia:**

- jest fundamentem, który pozwala podejmować decyzje inwestycyjne np. zakup nowego ciągnika, kombajnu, wymianę wyposażenia chlewni, czy obory.
- jest również gwarantem tego, że dobry gospodarz wywiąże się ze swoich zobowiązań tj. zapłaci czynsz dzierżawny, zapłaci podatek rolny, wywiąże się z umów kontraktacji, zapłaci wynagrodzenia pracownikom, terminowo spłacał będzie zaciągnięte kredyty.
- powoduje, że dobry gospodarz chce pracować, podejmuje ryzyko, chce inwestować, zaraża swoją pasją kolejne pokolenia i co najważniejsze czerpie radość i satysfakcję z tego co robi.
- pozwala być w zgodzie ze środowiskiem, bo bez areálu nie ma produkcji zwierzęcej, która z uwagi na przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu jest ściśle powiązana z arealem. Produkcja bydła, trzody chlewnej nie istnieje bez ziemi.

### **Bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej i nadrzędny cel Skarbu Państwa**

Każda ingerencja Skarbu Państwa w umowy dzierżawy, których stroną jest dobry gospodarz prowadzi do destabilizacji produkcji roślinnej i zwierzęcej, co bezpośrednio przekłada się na

bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej – nie na wzmocnienie, **tylko jego utratę.**

W naszej ocenie, nie można pozostawać obojętnym i nie dostrzegać zewnętrznych zagrożeń (*ekonomicznych*), których jesteśmy świadkiem.

W naszym bliskim sąsiedztwie są kraje, które z uwagi na posiadane gleby wysokiej klasy (*czarnoziemy*) są w stanie produkować żywność dobrej jakości przy niższych nakładach.

Ten fakt, prowadzi do prostych wniosków – Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest uporządkować relacje zachodzące pomiędzy Wydierżawiającym, a Dzierżawcami, a **nadrzędnym celem, który przyświecał będzie działaniom Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi będzie bezpieczeństwo żywnościowe Rzeczypospolitej Polskiej.** Cel ten można osiągnąć integrując środowisko dzierżawców i zabezpieczając odpowiednią skalę produkcji przy udziale gospodarstw towarowych, które dostarczają ilości produktów, które są wyrównane jakościowo i wagowo – takich produktów, oczekują konsumenci, jako odbiorcy finalni.

Chcemy podjąć działania wyprzedzające, które pozwolą konkurować polskiej gospodarce z największymi gospodarkami, nie chcemy, żeby nasza żywność została wyparta z rynku przez żywność produkowaną przez naszych sąsiadów.

Cel nadrzędny możemy osiągnąć wspólnie (*współdziałanie*) i wyłącznie tworząc trwałe ramy prawne dla umów dzierżawy, których stroną jest Skarb Państwa.

### **Propozycja zmian w przepisach**

W naszej ocenie, pomysłem wartym rozważenia i podania pod dyskusję, jest wprowadzenie zmian w **Ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny** (*Dz. U. 1964.16.94 z późn. zm., dalej „Kodeks Cywilny”*). W Tytule XVII Najem i Dzierżawa umiejscowiona jest umowa nazwana tj. umowa dzierżawy.

Wszystkie funkcjonujące w obrocie prawnym umowy dzierżawy, stworzone są w oparciu o istniejącą regulację prawną oraz obowiązującą w Rzeczypospolitej Polskiej zasadę swobody umów. Istniejąca regulacja oraz wieloletnie doświadczenia Skarbu Państwa, pozwalają stworzyć nowy rodzaj umowy dzierżawy, może to być tzw. „**Umowa dzierżawy kwalifikowanej**” albo „**Umowa dzierżawy wieczystej**”. W tym miejscu warto, zwrócić uwagę, że Zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR (103/2017/2 i 95/2017/2) w swojej treści również odwołują się do Kodeksu cywilnego.

Tego typu regulacja mogłaby być wprowadzona poprzez dodanie „**Działu II a**” do **Kodeksu cywilnego**, który stanowiłby uzupełnienie istniejących już regulacji prawnych. Stroną takiej umowy byłby wyłącznie Skarb Państwa i Dzierżawca.

Dając poczucie stabilności takiej umowy, okres jej trwania można powiązać z okresem amortyzacji środków trwałych (*nieruchomości*). Okres trwania umowy jest bardzo ważny, bo jest bezpośrednio powiązany z planowaniem prowadzenia działalności rolniczej oraz spłatą zaciągniętych zobowiązań publicznych i prywatnych. Oczywiście ten okres może być dłuższy. Umowa dzierżawy powinna zawierać zamknięty katalog sytuacji (*duży rygoryzm i formalizm*),

w których może dojść do wypowiedzenia umowy dzierżawy z zachowaniem okresu wypowiedzenia albo bez zachowania okresu wypowiedzenia (*ze skutkiem natychmiastowym*).

Tworząc nowy typ umowy dzierżawy, należy uwzględnić kto i dlaczego jest dla Wydierżawiającego dobrym gospodarzem (*Dzierżawcą*)? Trzeba również uwzględnić obowiązujące przepisy prawa, w szczególności przepisy ustawy o nawozach i nawożeniu, prawo ochrony środowiska oraz programy finansowane ze środków UE lub środków krajowych, z których korzystają dzierżawcy.

Stworzenie stabilnej regulacji prawnej odnoszącej się do umowy dzierżawy, może spowodować, że umowa dzierżawy na wzór użytkowania wieczystego (*art. 232 – 243 Kodeksu cywilnego*) posiadała będzie zdolność aportową. Zdolność aportowa w dobie tak konkurencyjnych gospodarek ma kluczowe znaczenie, bo pozwala na prowadzenie inwestycji, a jak wiemy inwestycje pozytywnie wpływają na przychody Budżetu Państwa oraz szeroko rozumiany dobrobyt społeczeństwa

W naszej ocenie dobrym gospodarzem zasługującym na bycie stroną stabilnej umowy dzierżawy jest podmiot: **(1)** który cieszy się dobrą opinią w środowisku lokalnym (*gmina, powiat, starostwo, województwo, kraj*); **(2)** terminowo reguluje zobowiązania publiczne i prywatne; **(3)** aktywizuje lokalną społeczność m.in. poprzez tworzenie miejsc pracy; **(4)** angażuje młodzież do pracy w szeroko rozumianym rolnictwie poprzez prowadzenie praktyk i staży; **(5)** ma zawarte umowy kontraktacji, które są elementem zabezpieczenia surowca dla kolejnego ogniwa w łańcuchu dostaw; **(6)** który integruje produkcję; **(7)** działa na podstawie decyzji administracyjnych, w szczególności pozwoleń zintegrowanych; **(8)** zapewnia transfer wiedzy, promuje polską żywność i pomaga polskim podmiotom funkcjonować na rynkach zagranicznych.

Jesteśmy przekonani, że możemy stworzyć przepisy, które trwale zafunkcjonują w przestrzeni publicznej i będą katalizatorem do budowy i rozwoju nowoczesnego rolnictwa, rolnictwa, które będzie wymagającym partnerem dla sektora przetwórczego oraz sieci handlowych – niezależnie, czy będzie to zmiana Kodeksu cywilnego, czy nowa ustawa o dzierżawie.

Przewodniczący Rady  
Dialogu Społecznego w Rolnictwie

Jerzy Wierzbicki