

Bogusław Lackoroński

Opinia prawna na temat projektu ustawy o dzierżawie rolniczej¹

Legal opinion on the bill on agricultural lease (Sejm Paper No. 3231) (BAS-WAL-729/15): The author of the opinion claims that agricultural lease, due to its specific nature, should be regulated as a separate kind of lease as part of the Civil Code, and not as an extra-Code regulation. The proposed bill raises considerable doubts as to its internal and systemic cohesion.

Keywords: lease | agricultural property | bill | agriculture | contract

Słowa kluczowe: dzierżawa | nieruchomości rolne | projekt ustawy | rolnictwo | umowa

Doktor nauk prawnych, adiunkt Uniwersytetu Warszawskiego,
ekspert ds. legislacji BAS; boguslas@interia.pl.

Przedmiot opinii i zastrzeżenia

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o dzierżawie rolniczej (druk sejmowy nr 3231; dalej: projekt).

Projekt ustawy o dzierżawie rolniczej o treści zbliżonej do projektu będącego przedmiotem niniejszej opinii był tematem opinii Biura Analiz Sejmowych (BAS)². Przedmiotem opinii BAS był również projekt ustawy o dzierżawie nieruchomości rolnych³. Wiele spostrzeżeń i uwag natury ogólnej zawartych w wyżej wskazanych opiniach zachowuje aktualność w odniesieniu do projektu ustawy o dzierżawie rolniczej.

¹ Opinia sporządzona 22 kwietnia 2015 r. na zlecenie posła Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość (druk sejmowy nr 3231/VII kad.); BAS-WAL-729/15.

² B. Lackoroński, *Opinia prawna z dnia 29 września 2014 roku dotycząca projektu ustawy o dzierżawie rolniczej zgłoszonego przez Federację Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych*, BAS-2142/14.

³ *Idem*, *Opinia prawna z dnia 11 września 2013 roku dotycząca projektu ustawy o dzierżawie nieruchomości rolnych przygotowanego przez Federację Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych z siedzibą w Warszawie*, BAS-2197/13.

Uwagi wprowadzające

Projekt dotyczy dzierżawy rolniczej, która jest rodzajem dzierżawy. Regulacja o charakterze *lex generalis* dotycząca dzierżawy zawarta jest w ustawie z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej: Kodeks cywilny, k.c.). Projekt zakłada wprowadzenie szczególnych regulacji dotyczących dzierżawy rolniczej poza Kodeksem cywilnym. Taki sposób regulacji dzierżawy rolniczej mieści się w zakresie autonomii regulacyjnej ustawodawcy. Mimo że, zgodnie z § 2⁴ załącznika Zasady techniki prawodawczej do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. nr 100, poz. 908, ze zm.; dalej: ZTP), dąży się do tego, aby określona dziedzina stosunków społecznych była uregulowana w jednej ustawie, co w szczególny sposób odnosi się do kodeksów, w polskim systemie prawnym obowiązują pozakodeksowe ustawy regulujące instytucje należące do tradycyjnej materii Kodeksu cywilnego. Dla przykładu należy wskazać ustawę z 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (dalej: u.k.w.h.) w zakresie, w jakim reguluje ona hipotekę, czy ustawę z 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (Dz.U. z 2009 r., nr 67, poz. 569, ze zm.).

Przedmiot regulacji zawartej w projekcie, specyfika dzierżawy rolniczej oraz fakt, że aktem normatywnym zawierającym podstawową regulację dzierżawy jest Kodeks cywilny, przemawia za celowością włączenia do kodeksu przynajmniej części przepisów projektu po uprzednim wprowadzeniu do nich stosownych zmian. Dotyczy to w szczególności przepisów projektu, które odnoszą się do zagadnienia rozliczania nakładów poczynionych na rzeczy dzierżawione (art. 12–14 oraz art. 19, art. 20, art. 21 ust. 2, art. 26, art. 27, art. 37–39 projektu), dzierżawy inwentarza żywego (art. 24 projektu), uelastycznienia warunków dzierżawy rolniczej w zależności od zmian mających wpływ na wysokość przychodów uzyskiwanych z przedmiotu takiej dzierżawy (art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1, art. 29 projektu), wypowiedzenia (art. 40–46 projektu) oraz instytucji zapewniających dzierżawcy możliwość kontynuacji dzierżawy rolniczej, takie jak dorozumiane przedłużenie dzierżawy rolniczej (art. 49 projektu) i prawo pierwszeństwa zawarcia umowy dzierżawy przysługujące dotychczasowemu dzierżawcy (art. 50–52 projektu). Specyfika dzierżawy rolniczej jest wyznaczona przez szczególny przedmiot, jakim są nieruchomości rolne, cele, w jakim są wykorzystywane przedmioty dzierżawy rolniczej – produkcja rolna oraz zewnętrzne i niezależne od dzierżawcy warunki wpływające na możliwości używania i pobierania pożytków.

⁴ § 2. Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny.

Wprowadzenie do Kodeksu cywilnego szczególnych przepisów o dzierżawie rolniczej nie byłoby zupełnym *novum*. Wszak znajdują się w nim już przepisy wprost odnoszące się do dzierżawy gruntów rolnych (art. 704 k.c., art. 706 k.c. oraz art. 708 k.c.). Takie szczególne przepisy dotyczące dzierżawy gruntów rolnych oraz inwentarza były zawarte w Kodeksie zobowiązań⁵. Nowelizacja Kodeksu cywilnego w tym zakresie mogłaby przyczynić się do całościowego uregulowania w nim tej materii. Wprowadzenie przepisów implementujących niektóre rozwiązania projektu do Kodeksu cywilnego mogłoby polegać na podzieleniu działu II tytułu XVII Kodeksu cywilnego na dwa rozdziały o nazwach: rozdział I – Przepisy ogólne, rozdział II – Dzierżawa rolnicza.

Niezależnie od tego, czy regulacja objęta projektem ustawy miałyby być wprowadzona do Kodeksu cywilnego, w prace nad nim powinna być zaangażowana Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego ze względu na ścisły związek treści przepisów zawartych w projekcie z Kodeksem cywilnym.

W wypadku, gdy projekt będzie przedmiotem dalszego postępowania ustawodawczego jako ustawa pozakodeksowa, istotne znaczenie będzie mieć prawidłowe ustalenie relacji między przepisami zawartymi w projekcie i w Kodeksie cywilnym, jak również określenie, w jakim zakresie specyfika dzierżawy rolniczej wymaga szczególnej regulacji, a w jakim zakresie powinna ona być poddana regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym, mającej zastosowanie do dzierżawy. W świetle § 2 ZTP należałoby też rozważyć przeniesienie regulacji dotyczącej dzierżawy rolniczej, zawartej w Kodeksie cywilnym (art. 704, art. 706 oraz art. 708), do tej ustawy, tak aby przepisy o dzierżawie rolniczej były zawarte w jednej ustawie.

Przepisy projektu, które pokrywają się z obecnie obowiązującą regulacją zawartą w Kodeksie cywilnym i tym samym z oczywistych względów nie wymagają do niego włączenia, zostały wskazane poniżej w dalszej części opinii. Należy przy tym wskazać, że przepisy projektu powtarzające regulację zawartą w Kodeksie cywilnym będą zbędne również wtedy, gdy treść projektu nie zostanie do niego włączona, w szczególności z uwagi na fakt, że w art. 4 ust. 1 projektu znajduje się wyraźne odesłanie do Kodeksu cywilnego.

Kolejność poniższych uwag szczegółowych odnoszących się do poszczególnych przepisów projektu jest adekwatna do systematyki projektu z pewnymi odstępstwami, wynikającymi z jednej strony z faktu, że niektóre zagadnienia uregulowane są w przepisach znajdujących się w różnych częściach projektu, a z drugiej strony dążeniem do skoncentrowania uwag dotyczących poszczególnych zagadnień będących przedmiotem regulacji.

⁵ Artykuły 407, 408, 413, 415, 416 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań, Dz.U. nr 82, poz. 598, ze zm.

Zakres przedmiotowy zastosowania przepisów projektu

Wydaje się, że skoro przepisy projektu odnoszą się do dzierżawy rolniczej o charakterze krótkoterminowym i długoterminowym, powinno to znaleźć odzwierciedlenie w art. 1 ust. 1 projektu przez doprecyzowanie, iż tylko te dwa rodzaje dzierżawy rolniczej są objęte zakresem przedmiotowym zastosowania zawartych w projekcie przepisów. W obecnym kształcie projektu informacja o tak ukształtowanym przedmiotowym zakresie zastosowania zawartych w nim przepisów wynika nie wprost z art. 5 projektu.

Wątpliwości budzi art. 3 projektu, który przy określaniu przedmiotu dzierżawy rolniczej odwołuje się do kryterium powierzchniowego, geodezyjnego i funkcjonalnego⁶. Przepis ten w pkt 1 i 2 powinien określać przedmiot dzierżawy rolniczej przede wszystkim za pomocą pojęcia „nieruchomości rolnej” zdefiniowanego w Kodeksie cywilnym lub jej części składowej o określonej powierzchni, a nie przez pojęcie geodezyjne „działek”. Kryterium działek wyodrębnionych w ewidencji gruntów i budynków o powierzchni powyżej 0,5 ha może być zawodne. W szczególności należy wskazać, że w świetle obecnego brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu może powstać wątpliwość, czy przepisy projektu będą mieć zastosowanie do dzierżawy części działki ewidencyjnej, która to część o powierzchni przekraczającej 0,5 ha nie będzie wyodrębniona w ewidencji gruntów i budynków. Wątpliwości budzi też posłużenie się w art. 3 ust. 1 pkt 3 projektu kryterium powierzchni gospodarstwa rolnego. W związku z tym, że w świetle art. 55³ k.c. gospodarstwem rolnym jest zorganizowana całość gospodarcza obejmująca w szczególności grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, możliwe jest raczej posługiwanie się kryterium powierzchni nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, a nie powierzchnią samego gospodarstwa rolnego.

⁶ Artykuł 3 projektu: 1. Przepisy ustawy stosuje się do:

- 1) dzierżawy działek o powierzchni powyżej 0,5 ha wyodrębnionych w ewidencji gruntów i budynków wchodzących w skład nieruchomości rolnych,
- 2) równoczesnej dzierżawy działek o powierzchni poniżej 0,5 ha wyodrębnionych w ewidencji gruntów i budynków, wchodzących w skład nieruchomości rolnych jeżeli ich łączna powierzchnia przekracza 0,5 ha,
- 3) dzierżawy gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 1 ha,
- 4) dzierżawy gospodarstw rolno-przemysłowych, w których prowadzona jest produkcja rolna metodami przemysłowymi opodatkowana podatkiem dochodowym od działów specjalnych,
- 5) dzierżawy przedsiębiorstw.

2. Przepisy ustawy stosuje się także do dzierżawy nieruchomości rolnych, gospodarstw rolnych, gospodarstw rolno-przemysłowych i przedsiębiorstw, o których mowa w ust. 1 pkt 1–5 wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Nieadekwatna nazwa rozdziału drugiego do treści zawartych w nim przepisów

Treść przepisów zawartych w rozdziale drugim nie jest adekwatna do nazwy rozdziału drugiego projektu. Przepisy te bowiem pozwalają na rozróżnienie umowy dzierżawy rolniczej krótkoterminowej i długoterminowej oraz ustalenie formy, w jakiej poszczególne rodzaje umowy dzierżawy rolniczej powinny być zawarte. Nie odnoszą się one natomiast do sposobu zawarcia umowy, to znaczy nie modyfikują przepisów Kodeksu cywilnego odnoszących się do trybu ofertowego, negocjacyjnego, przetargowego czy aukcyjnego zawarcia umowy. Z tego powodu trudno uznać za prawidłowe ich zbiorcze określenie, jako przepisy odnoszące się do zawarcia umowy. Wydaje się, że przepisy zawarte w rozdziale drugim mogą być uznane za przepisy ogólne i włączone do rozdziału pierwszego. Uwzględnienie tej uwagi wymaga odpowiedniej zmiany numeracji pozostałych rozdziałów projektu.

Uwagi do art. 5–8 projektu

Wątpliwości budzi sposób sformułowania art. 5 ust. 1 projektu. Przepis ten w jego obecnym brzmieniu wydaje się ograniczać zasadę swobody umów podmiotów zamierzających zawierać umowę dzierżawy rolniczej. Może to uzasadniać wnioskowanie *a contrario*, zgodnie z którym na przykład zawarcie umowy dzierżawy w odniesieniu do przedmiotów określonych w art. 3 projektu nieodpowiadającej wymaganiom wskazanym w art. 5 będzie wykraczać poza zakres autonomii podmiotów prawa cywilnego, ograniczonej tak zredagowanym przepisem. Taki sposób redakcji przepisu może wywoływać istotne wątpliwości przy określeniu relacji między zawartą w nim treścią normatywną a wynikającą z art. 353¹ k.c. zasadą swobody umów. Nie można wykluczyć takiego kierunku wykładni art. 5 ust. 1 projektu, który będzie prowadzić do uznawania umów dzierżawy wykraczających poza granice określone w tym przepisie za nieważne bezwzględnie. Tymczasem wydaje się, że zawarcie takiej umowy powinno powodować jedynie to, że nie będą miały do niej zastosowania przepisy projektu. Jeśli taka była rzeczywiście intencja wnioskodawcy popierającego projekt, należałoby art. 5 projektu zredagować nie jako przepis określający zakres uprawnień stron zawierających umowę, lecz wskazujący na to, kiedy mamy do czynienia z umową dzierżawy rolniczej krótkoterminową, a kiedy z umową dzierżawy rolniczej długoterminową. Sposób redagowania przepisów pozwalający na identyfikację określonej umowy nazwanej jest tradycyjnie stosowany w prawie zobowiązań. W taki sposób są redagowane przepisy części szczegółowej prawa zobowiązań określające *essentialia negotii* poszczególnych umów nazwanych (art. 535 k.c., art. 659 k.c., art. 693 k.c.). Sposób redakcji tych

przepisów z jednej strony pozwala na zrekonstruowanie właściwości (natury) zobowiązania, której naruszenie powoduje nieważność bezwzględną umowy (art. 353¹ k.c. w związku z art. 58 § 1 k.c.), lecz z drugiej strony nie wyklucza dopuszczalności kwalifikowania umowy *in concreto* ukształtowanej w sposób odmienny od tego, co wynika z ich dyspozycji jako skutecznie zawartej umowy nienazwanej, do której nie ma zastosowania określona grupa przepisów Kodeksu cywilnego odnosząca się do określonej umowy nazwanej.

Wydaje się, że art. 5 ust. 3 projektu powinien być wyłączony z tego przepisu i stanowić odrębną jednostkę redakcyjną w projektowanej ustawie. Znaczenie treści normatywnej zawartej w tym przepisie jest analogiczne do treści zawartej w art. 690 k.c., który jest poświęcony tylko takiemu właśnie zagadnieniu, jak odpowiednie stosowanie przepisów o ochronie własności do ochrony prawa najemcy do używania lokalu. Brak ścisłego związku między zagadnieniem uregulowanym w art. 5 ust. 3 projektu oraz zagadnieniami, do których odnosi się art. 5 ust. 1, 2 i 4 projektu, powoduje, że zamieszczenie zawartych w nich treści normatywnych w jednym artykule budzi wątpliwości z punktu widzenia zasad prawidłowego redagowania aktów normatywnych.

Wprowadzenie możliwości zawierania umowy dzierżawy rolniczej na czas oznaczony „na czas życia wydzierżawiającego bądź dzierżawcy” (art. 5 ust. 1 pkt 3 oraz art. 5 ust. 2 projektu), jak również przepisu odnoszącego się do dzierżawy inwentarza żywego (art. 24 projektu), analogicznego do art. 257 k.c. odnoszącego się do użytkowania zespołu środków produkcji, powinno skłaniać do rozważenia, jaka powinna być relacja między tak ukształtowaną dzierżawą rolniczą jako stosunkiem obligacyjnym a użytkowaniem (art. 252–270 k.c.), które jest ograniczonym prawem rzeczowym obciążającym rzecz.

Wątpliwości budzi daleko posunięty rygoryzm formalny w odniesieniu do umów dzierżawy rolniczej. Długoterminowa umowa dzierżawy rolniczej zgodnie z art. 7 ust. 1 projektu wymaga zachowania formy aktu notarialnego, a krótkoterminowa umowa dzierżawy rolniczej zgodnie z art. 6 projektu wymaga zachowania formy z podpisami notarialnie poświadczonymi. Obie formy zostały w tych przepisach projektu zastrzeżone wyraźnie pod rygorem nieważności, mimo że rygor taki wynika z art. 73 § 2 zdanie pierwsze k.c. W konsekwencji, w zakresie, w jakim art. 6 oraz art. 7 ust. 1 projektu wyraźnie przewidują rygor nieważności, są zbędne.

Wydaje się, że zastrzeganie tak daleko posuniętych wymagań formalnych dla obligacyjnych umów dzierżawy rolniczej pod rygorem nieważności może ograniczyć dostępność tej instytucji dla podmiotów zajmujących się gospodarką rolną, w szczególności z uwagi na koszty czynności notarialnych. Nie koresponduje to z celem projektu, którym jest ochrona i rozszerzenie uprawnień dzierżawcy (pkt 11 uzasadnienia projektu). Wydaje się, że w świetle celów projektu ten rygoryzm formalny powinien być ograniczony w dwojaki sposób. Po pierwsze, przez wprowadzenie jako zasady formy pisemnej dla celów dowo-

dowych (*ad probationem*) dla zawarcia umowy dzierżawy rolniczej, a po drugie, przez wprowadzenie formy z podpisami notarialnie poświadczonymi jedynie dla wywołania określonych skutków prawnych (*ad eventum*), na przykład powstania roszczenia o wyrażenie zgody na wpis dzierżawy rolniczej w księdze wieczystej, czy dla rozszerzonej skuteczności umowy dzierżawy rolniczej względem nabywcy przedmiotu dzierżawy w czasie obowiązywania umowy (por. art. 678 § 2 k.c. w związku z art. 694 k.c. oraz art. 33 ust. 1 projektu).

Regulacja zawarta w art. 7 ust. 2 projektu powinna być wprowadzona do systemu prawnego w nieco zmodyfikowanej formie, pozwalającej uniknąć konieczności prowadzenia postępowania sądowego w celu uzyskania wyroku stwierdzającego obowiązek wyrażenia zgody i zastępującego zgodę (art. 64 k.c.) właściciela, będącego jednocześnie wydzierżawiającym (wszak wydzierżawiający nie musi być właścicielem przedmiotu dzierżawy), o której mowa w art. 32 ust. 2 u.k.w.h., na ujawnienie dzierżawy w księdze wieczystej nieruchomości rolnej.

Wydaje się, że alternatywnym rozwiązaniem pozwalającym uniknąć w wielu przypadkach prowadzenia zbędnych postępowań sądowych, ukierunkowanych na uzyskanie wyroku zastępującego oświadczenie woli właściciela, byłoby zredagowanie art. 7 ust. 2 projektu w taki sposób, aby zawarcie umowy dzierżawy rolniczej przez wydzierżawiającego, będącego jednocześnie właścicielem nieruchomości, skutkowało wyrażeniem zgody na ujawnienie prawa dzierżawy w księdze wieczystej, o ile zgoda taka nie zostanie w umowie dzierżawy rolniczej wyraźnie wyłączona.

W art. 8 projektu nie określono skutków sporządzenia protokołu, którego treść będzie odbiegać od wymagań określonych w tym przepisie. W związku z tym mogą powstać wątpliwości, czy w takiej sytuacji protokół uważa się za niesporządzony, czy też nie ma to wpływu na jego skuteczność, o ile zostanie on podpisany przez strony.

Uwagi do art. 9–17 projektu

W art. 9 ust. 2 projektu uzależniono obowiązek zapłaty czynszu od uzyskania pierwszych pożytków z przedmiotu dzierżawy. Wydaje się, że przepis ten może być uznany za imperatywny. Oznacza to, że zawarcie umowy określającej termin płatności czynszu w sposób odmienny, wcześniejszy niż to wynika z art. 9 ust. 2 projektu może powodować nieważność bezwzględną umowy dzierżawy rolniczej w świetle art. 58 § 1 i 3 k.c. w związku z art. 4 ust. 1 projektu. Nieważność postanowienia o terminie płatności czynszu naruszającego art. 9 ust. 2 projektu mogłaby bowiem oznaczać, że wymagalność pierwszej raty czynszu będzie zgodnie z art. 455 k.c. zależeć od wezwania przez wydzierżawiającego dzierżawcy do zapłaty, a w konsekwencji, iż może przypadać przed terminem określonym w art. 9 ust. 2 projektu. W art. 9 ust. 2 projektu nie

ma bowiem podstawy, żeby w przypadku nieważności zastrzeżenia o terminie zapłaty pierwszej raty czynszu stosować termin określony w tym przepisie. W przypadkach, w których treść stosunku prawnego wynikającego z czynności prawnej ma być uzupełniona o treści wynikające z przepisów prawa zastępujące nieskuteczne elementy czynności prawnych, w przepisach prawa cywilnego istnieje wyraźna do tego podstawa prawna (por. art. 359 § 2² k.c.). Wydaje się, że stosowanie takiej, najsurowszej z możliwych, sankcji wadliwości umowy dzierżawy rolniczej w takim przypadku może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁷. Wydaje się, że przepis ten powinien być tak zredagowany, żeby w przypadku określenia w umowie dzierżawy rolniczej terminu płatności czynszu wcześniejszego niż to wynika z jego treści, postanowienie to było bezskuteczne i zastępowane z mocy prawa przez treść art. 9 ust. 2 projektu.

Artykuł 9 ust. 3 projektu jest zbędny w świetle art. 693 § 2 k.c. Nawet jednak w przypadku pozostawienia tego przepisu w projekcie zbędne jest wobec treści art. 9 ust. 3 pkt 4 projektu wskazywanie w art. 9 ust. 3 pkt 3 projektu, że czynsz może być określony w produktach rolnych, skoro w świetle art. 9 ust. 3 pkt 4 projektu można go określić w świadczeniach innego rodzaju niż pieniądze i części pożytków z przedmiotu dzierżawy. W związku z tym sposób zredagowania tego przepisu jest niezgodny z zasadami prawidłowego redagowania aktów normatywnych.

Artykuł 9 ust. 5 projektu może budzić wątpliwości, czy przepis ten jest źródłem roszczenia, czy prawa kształtującego. W wypadku, gdy przepis ten będzie uznawany za źródło roszczenia, a na to wskazuje użyte w tym przepisie wyrażenie „może wystąpić (...) z żądaniem”, w braku porozumienia pomiędzy stronami umowy, wykonanie tego uprawnienia będzie wiązało się z koniecznością wytaczania powództwa. Natomiast w przypadku, gdy przepis ten będzie uznawany za źródło prawa kształtującego, będzie istniała możliwość wywołania opisanych w nim skutków prawnych przez dokonanie jednostronnej czynności prawnej. Wydaje się, że przepis nie powinien być zredagowany w taki sposób, aby możliwe były tak rozbieżne sposoby jego rozumienia. Stąd wydaje się, że powinien on być zredagowany w sposób bardziej jednoznacznie wskazujący na naturę prawa podmiotowego, które z niego wynika.

Na tle przepisów projektu odnoszących się do zmian wysokości czynszu (art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1 i 2, art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 projektu) rodzi się wątpliwość, czy nie wprowadzają zbyt wielu wyłomów w zasadzie *pacta sunt servanda*, z której wynika niezmiennosc umów, o ile strony

⁷ Stosowanie testu proporcjonalności w odniesieniu do sankcji wadliwości czynności prawnych dopuszcza R. Trzaskowski, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem. W poszukiwaniu sankcji skutecznych i proporcjonalnych*, Warszawa 2013, s. 46–47.

nie wyrażają odmiennej woli. Wprawdzie zarówno w części ogólnej prawa zobowiązań (art. 357¹ k.c., art. 358¹ § 3 k.c.), jak i w części szczególowej prawa zobowiązań (art. 632 § 2 k.c., art. 700 k.c.) są przepisy regulujące wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Należy jednak wskazać, że przesłanki dokonania przez sąd ingerencji w treść zobowiązania wydają się być z jednej strony łagodniejsze niż w Kodeksie cywilnym, a z drugiej strony w mniejszym stopniu pozwalają sądowi na uwzględnienie szczególnych okoliczności konkretnego stanu faktycznego, w którym zwykle takie przepisy mają zastosowanie (wskazanie dziesięcioletniego okresu, w którym nie będzie możliwe stosowanie art. 10 ust. 2 projektu). Wskazanie dziesięcioletniego terminu, w którym nie jest możliwe dokonywanie ingerencji w treść zobowiązania wynikającego z umowy dzierżawy rolniczej, budzi wątpliwości nie tylko z tego powodu, że przesłanki uzasadniające jego stosowanie mogą ziścić się tuż po zawarciu umowy, lecz również z tego powodu, że na podstawie art. 29 ust. 1 i 2 projektu każda ze stron może domagać się zmiany wysokości świadczeń będących przedmiotem zobowiązania wynikającego z umowy dzierżawy rolniczej po upływie 2 lat od dnia zawarcia umowy lub dokonania ostatniej zmiany. Należy przy tym wskazać, że określanie w przepisach mających na celu umożliwienia uwzględnienia wpływu zmiany okoliczności na zobowiązania okresów, w których przepisy takie nie mogą być stosowane, budzi wątpliwości z punktu widzenia celów, jakim one służą. Nie można bowiem wykluczyć, że tuż po zawarciu umowy dzierżawy rolniczej będą występować zmiany okoliczności wymagające dokonania ingerencji w treść zobowiązania, a po upływie określonego w ustawie okresu, wprowadzanie takich zmian nie będzie potrzebne.

W świetle art. 10 ust. 2 projektu przesłanką dokonania ingerencji w treść stosunku prawnego wynikającego z umowy dzierżawy rolniczej jest wpływ dziesięcioletniego terminu oraz aktualny poziom cen wolnorynkowych bez względu na stopień rozbieżności między poziomem tych cen i wysokością czynszu. W art. 12 ust. 1 projektu – jest to dokonanie przez wydzierżawiającego lub dzierżawcę remontów, napraw lub ulepszeń zakłócających normalne korzystanie z przedmiotu dzierżawy bez względu na stopień ich wpływu na wysokość pobieranych pożytków, a w art. 13 ust. 1 projektu – jest to wykonanie przez wydzierżawiającego za zgodą dzierżawcy nakładów i ulepszeń przedmiotu dzierżawy zwiększających jego użyteczność i dochodowość, bez względu na stopień, w jakim te działania wpływają przydatność i wielkość pobieranych pożytków z przedmiotu dzierżawy. Takie rozbudowywanie regulacji umożliwiającej uwzględnienie wpływu zmiany okoliczności na zobowiązanie wynikające z umowy dzierżawy rolniczej, jakie jest zaproponowane w projekcie, może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady pewności i bezpieczeństwa obrotu cywilnoprawnego. Analogiczne wątpliwości nasuwa art. 29 projektu. Przepis ten pozwala po upływie 2 lat od zawarcia umowy dzierżawy rolniczej lub od dokonania jej ostatniej zmiany na sądową ingerencję w treść

zobowiązania w wyniku jakiegokolwiek trwałej zmiany stosunków gospodarczych w celu nadania świadczeniom stron ekwiwalentnego charakteru. Wątpliwości, jakie z punktu widzenia zasady *pacta sunt servanda*, zasady bezpieczeństwa i pewności obrotu budzi art. 29 projektu, nie usuwa zawarte w nim wyłączenie przedmiotowe, zgodnie z którym przepis ten nie może stanowić podstaw do zmiany okresu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy rolniczej. W świetle użytego w art. 487 § 2 k.c. pojęcia „odpowiednik” na określenie ekwiwalentności świadczeń w rozumieniu cywilnoprawnym, wątpliwości zwłaszcza w świetle § 8 ust. 1 pkt 1 ZTP budzi użycie w art. 29 ust. 1 projektu pojęcie „ekwiwalentności” na określenie przesłanki jego zastosowania. Pojęcie ekwiwalentności jest w prawie prywatnym pojęciem wtórnym w stosunku do pojęcia „odpowiedniości” używanego dla określenia relacji, w jakiej powinny pozostawać świadczenia każdej ze stron zobowiązania wzajemnego.

Wydaje się, że art. 15 i 16 projektu, określające terminy płatności czynszu, powinny znajdować się w bezpośrednim sąsiedztwie art. 9 projektu, określającego ogólne terminy płatności czynszu w dzierżawie rolniczej.

Artykuł 17 projektu budzi wątpliwości z punktu widzenia jego relacji względem art. 4 ust. 2 projektu. Oba przepisy ustalają relację między projektem i ustawą z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2012 r., poz. 1187, ze zm.) za pomocą różnych formuł. W art. 17 projektu stwierdza się, że przepisy rozdziału 3 projektu nie naruszają przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 projektu przepisy projektowanej ustawy nie naruszają przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wobec różnych zakresów zastosowania obu przepisów oraz zróżnicowanego sposobu ustalenia relacji między projektem i ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa zachodzi może wątpliwość, jaka była rzeczywista intencja wnioskodawców odnośnie do ustalenia relacji między projektem i tą ustawą. Z uzasadnienia projektu nie wynika bowiem, czy zgodnie z intencją wnioskodawców art. 4 ust. 2 oraz art. 17 projektu mają w sposób zróżnicowany ustalać relację między jego przepisami oraz ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, co może wynikać z literalnej wykładni tych przepisów, czy też przepisy te powtarzają tę samą treść normatywną o różnym zakresie odniesienia. W tym drugim przypadku zachodzi wątpliwość co do celowości wprowadzania art. 17 projektu wobec ogólnego charakteru art. 4 ust. 2 projektu.

Uwagi do art. 18–28 projektu

Możliwość ukształtowania umowy dzierżawy, w tym umowy dzierżawy rolniczej w odniesieniu do ulepszeń i nakładów w sposób opisany w art. 20 ust. 1

projektu wynika z zasady autonomii podmiotów prawa cywilnego. Przepis ten jest zatem zbędny.

Rozwiązanie zaproponowane w art. 20 ust. 3 projektu w jego obecnym kształcie wydaje się być na tyle niejasne, że może nasuwać zastrzeżenia z punktu widzenia zasady dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa. Po pierwsze, z art. 20 ust. 3 projektu nie wynika jednoznacznie, do jakich nakładów – koniecznych lub innych (użytecznych oraz zbytkownych) – się on odnosi. Po drugie, z art. 20 ust. 3 projektu nie wynika, czy odnosi się on do nakładów w pełnej wysokości, w jakiej zostały poniesione, czy też tylko w takim zakresie, w jakim podlegałyby one zwrotowi na rzecz dzierżawcy. Wydaje się, że tylko nakłady podlegające zwrotowi na rzecz dzierżawcy powinny uzasadniać roszczenie o przedłużenie czasu, na jaki została zawarta umowa dzierżawy rolniczej. W przeciwnym razie dzierżawca, który miałby możliwość w świetle art. 20 ust. 3 projektu „pokrywać nakłady, wysokością należnego czynszu” mógłby w ten sposób uzyskiwać zwrot nakładów, których wydzierżawiający zwracać nie powinien. Po trzecie, należy zwrócić uwagę, że art. 20 ust. 3 projektu, w zakresie w jakim umożliwia uzyskiwanie pokrycia nakładów w należnym czynszu, wydaje się być niespójny wewnętrznie. Wydaje się bowiem, że nakłady mogą być rozliczane przez potrącanie części ich wartości z należnego od dzierżawcy czynszu, ale to nie oznacza, że mają one pokrycie w należnym czynszu, ponieważ nakłady poczynione przez dzierżawcę mogą mieć pokrycie jedynie w czynnych składnikach majątku, które do niego należą (np. w korzyściach, jakie przynosi przedmiot dzierżawy; por. formułę użytą w art. 226 § 1 k.c.). Czynsz jest należnością przysługującą wydzierżawiającemu, a z punktu widzenia dzierżawcy jest pasywnem. Po czwarte, nie wiadomo do jakiego rodzaju amortyzacji przepis ten się odnosi, a może to mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia o roszczeniu o wydłużenie czasu, na jaki umowa dzierżawy rolniczej została zawarta. Wydaje się, że projekt mógłby i powinien określać działający automatycznie, bez udziału sądu, mechanizm i stopę amortyzacji nakładów i ulepszeń oraz wpływu ich dokonania na wysokość czynszu. Przepis obejmujący regulację w tym zakresie powinien mieć charakter dyspozytywny. Brak takiego mechanizmu może powodować, że w początkowym okresie obowiązywania projektowanej ustawy trudności może nasuwać przewidywanie kierunku interpretacji pojęcia amortyzacji.

Przepis art. 21 ust. 4 projektu nie określa, w jakim czasie, jak często dzierżawca ma obowiązek, a wydzierżawiający może żądać udzielenia informacji o planach produkcyjnych w przyszłych okresach i jakich okresów ta informacja ma dotyczyć. Z tego powodu art. 21 ust. 4 projektu budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasady dostatecznej określoności i jasności przepisów prawa. Zbędny charakter art. 21 ust. 1 i 2 projektu został wykazany poniżej. Należy wskazać, że zamiast posługiwania się w art. 21 ust. 2, czy w art. 27 ust. 4 projektu mogącą budzić wątpliwości „księgową” formułą „rozliczeń z wydzierżawiającym”, możliwe jest wyraźne wyłączenie roszczenia o zwrot nakładów

w pewnych przypadkach. Wynikający z takiej zmiany redakcji brak wierzytelności będzie uniemożliwiał jej wygaszenie przez potrącenie z wierzytelnością wydzierżawiającego o zapłatę czynszu.

Na podstawie art. 22 projektu wyłączeniu ulegnie art. 667 § 2 k.c. w związku z art. 696 k.c. i art. 694 k.c. w odniesieniu do dzierżawy rolniczej. W art. 22 projektu określa się w sposób mieszczący się w autonomii regulacyjnej skutki naruszenia obowiązku dzierżawcy przestrzegania zasad prawidłowej gospodarki z jednym zastrzeżeniem. Wątpliwości budzi znaczenie stwierdzenia przez właściwą izbę rolniczą naruszenia przez dzierżawcę zasad prawidłowej gospodarki. Rodzi się bowiem wątpliwość, jaki jest wpływ przyznania w art. 22 ust. 1 projektu kompetencji właściwej izbie rolniczej w zakresie stwierdzania naruszenia przez dzierżawcę zasad prawidłowej gospodarki na kompetencję sądu powszechnego do samodzielnego ustalenia i oceny spełnienia się tej przesłanki na przykład w postępowaniu o ustalenie nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z umowy dzierżawy rolniczej wypowiedzianej na podstawie art. 22 ust. 3 pkt 2 projektu. Wątpliwości te są tym większe, że stwierdzenie naruszenia zasad prawidłowej gospodarki nie następuje w formie rozstrzygnięcia, które z mocy przepisów proceduralnych byłoby wiążące dla sądu w postępowaniu cywilnym. W tym zakresie art. 22 ust. 1 projektu wydaje się naruszać § 27 ZTP⁸. Brak możliwości wydania przez właściwą izbę rolniczą rozstrzygnięcia w formie wiążącej dla sądu powszechnego może prowadzić do tego, że sąd może we własnym zakresie dokonać ustaleń okoliczności stanowiących przesłanki wykonania uprawnień określonych w art. 22 ust. 3 projektu. Z drugiej strony art. 22 ust. 3 projektu uzasadnia wniossek, że stwierdzenie przez właściwą izbę rolniczą naruszenia zasad prawidłowej gospodarki jest materialnoprawną przesłanką wykonania uprawnień przewidzianych w tym przepisie. Może to prowadzić do wniosku, że sąd powszechny nie będzie mógł samodzielnie ustalić okoliczności stanowiących przesłanki wykonania uprawnień określonych w art. 22 ust. 3 projektu. Przepis powinien być przeredagowany w taki sposób, aby przesądzić powyższe wątpliwości. Analogiczny problem może wystąpić na tle art. 27 ust. 2 i 3, art. 28 ust. 2, art. 31 ust. 1 pkt 1, art. 44 pkt 2 i 3 projektu. Wątpliwości tego rodzaju nie nasuwa formuła użyta w art. 9 ust. 6 projektu, z której jednoznacznie wynika pomocniczy charakter aktów wydawanych przez właściwą izbę rolniczą, a nie jej wyłączna kompetencja w zakresie stwierdzania okoliczności stanowiących przesłanki stosowania poszczególnych przepisów projektu.

Przepis art. 23 ust. 1 zdanie trzecie projektu jest zbędny w świetle art. 20 i art. 38 projektu w związku z art. 498 k.c. Z przepisów tych wynika, że dzier-

⁸ § 27. *W przepisach proceduralnych określa się sposób postępowania przed organami albo instytucjami, strony i innych uczestników postępowania, ich prawa i obowiązki w postępowaniu oraz rodzaje rozstrzygnięć, które zapadają w postępowaniu, i tryb ich wzruszania.*

żawca w istocie może potrącić wierzytelność o zwrot nakładów z wierzytelnością o zapłatę przyszłych czynszów. W związku z tym, że w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego na tle art. 498 k.c. nie budzi wątpliwości, że dopuszczalne jest potrącenie wymagalnej wierzytelności (potrącającego) z niewymagalną wierzytelnością drugiej strony⁹, art. 23 ust. 1 zdanie trzecie projektu jest zbędny. Spostrzeżenia te odnoszą się *mutatis mutandis* do art. 24 ust. 3, art. 26 ust. 2 projektu. Zbędny charakter art. 23 ust. 2 projektu został wykazany poniżej.

Wydaje się, że art. 27 ust. 4 projektu może uzasadniać wniosek, że przepis ten wyłącza dopuszczalność domagania się zwrotu nakładów opisanych w tym przepisie tylko w związku z zakończeniem obowiązywania umowy dzierżawy rolniczej, a nie w trakcie jej obowiązywania. Prowadzi to do wniosku, że nakłady poczynione bez wymaganej zgody wydzierżawiającego w zakresie przekraczającym obowiązki dzierżawcy mogą skutkować powstaniem wierzytelności o ich zwrot podlegającej potrąceniu z wierzytelnością o zapłatę czynszu. Takie rozwiązanie wydaje się wątpliwe w świetle czytelnego celu tego przepisu, którym wydaje się być zniechęcanie dzierżawców do dokonywania nakładów na przedmiot dzierżawy rolniczej bez wymaganej zgody wydzierżawiającego.

Uwagi do art. 29–36 projektu

Tytuł rozdziału 5 – „Zmiana treści umowy dzierżawy rolniczej” nie odpowiada w pełni treści zawartych w nim przepisów. Przepisem odnoszącym się do zmiany treści umowy dzierżawy rolniczej jest jedynie art. 29 projektu, do którego zastrzeżenia zostały sformułowane powyżej. Pozostałe przepisy zawarte w tym rozdziale odnoszą się do zdarzeń prawnych skutkujących przekształceniami w strukturze podmiotowej zobowiązania wynikającego z umowy dzierżawy rolniczej. Treść art. 29 projektu powinna zostać przeniesiona do przepisu poprzedzającego treść obecnego art. 11 projektu odnoszącego się do wpływu zmiany okoliczności na zobowiązanie wynikające z umowy dzierżawy rolniczej. Tytuł rozdziału 5 powinien zostać dostosowany do treści pozostałych zawartych w nim przepisów i brzmieć na przykład „Zmiana wydzierżawiającego i dzierżawcy”.

Wątpliwości budzi art. 32 ust. 1 projektu, z którego wynika uprawnienie dzierżawcy z tytułu umowy dzierżawy rolniczej do domagania się ograniczenia

⁹ R. Morek, M. Kondek, Komentarz do art. 498 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. II, *Zobowiązania*, K. Osajda (red.), Warszawa 2014, nlb. 24; K. Zagrobelny, Komentarz do art. 498 [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Warszawa 2014, nlb. 24; K. Zawada, Komentarz do art. 498 [w:] *Kodeks cywilny, Komentarz. Art. 450–1088*, t. II, *Przepisy wprowadzające*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013, nlb. 25. Tak również wyrok SN z 21 stycznia 2004 r., sygn. akt IV CK 362/02, Legalis.

prawa rzeczowego ustanowionego na nieruchomości. Regulacja ta przełamuje zasadę skuteczności praw rzeczowych *erga omnes* i z tego powodu, jeśli ustawodawca postanowi ją wprowadzić do systemu prawnego, powinien w sposób wyraźny przesądzić, czy odnosi się ona do wszystkich ograniczonych praw rzeczowych, czy też jedynie do wybranych, i jeśli tak, to których ograniczonych praw rzeczowych. W związku z tym, że nie można wykluczyć, iż wszelkie ograniczone prawa rzeczowe mogą ograniczać wykonywanie uprawnień „umownych” dzierżawcy ze względu na znaczną liczbę i zróżnicowany charakter tych ostatnich uprawnień, nie można *a priori* wyłączyć jakiegokolwiek ograniczonego prawa rzeczowego z zakresu zastosowania art. 32 projektu. Wydaje się jednak, że takie rozwiązanie może naruszać w szczególności istotę skutecznie ustanowionego zabezpieczenia wierzytelności, jakim jest hipoteka pozwalająca w świetle art. 65 ust. 1 u.k.w.h. wierzycielowi hipotecznemu zaspokojenie się z nieruchomości obciążonej bez względu na to, czyją stała się własnością. W związku z tym, że wykonanie hipoteki, które polega na zaspokojeniu się z nieruchomości obciążonej w trybie egzekucji z nieruchomości w świetle art. 1000 k.p.c. w związku z art. 75 u.k.w.h. prowadzi do wygaśnięcia wszelkich praw i skutków ujawnienia praw i roszczeń osobistych ciężących na nieruchomości, hipoteka może mieścić się w zakresie zastosowania art. 32 projektu. W przypadku wejścia w życie projektu w jego obecnym kształcie wierzyciel hipoteczny, którego hipoteka będzie obciążać nieruchomość rolną dzierżawioną, nie będzie mieć pewności, czy hipoteka będzie mu przysługiwać w chwili przeprowadzania egzekucji z nieruchomości w pełnym zakresie, jaki został ustalony w umowie z właścicielem nieruchomości.

Trudno jest znaleźć uzasadnienie dla art. 33 ust. 2 projektu w świetle art. 33 ust. 1. Ostatni powołany przepis stanowi podstawę do wstąpienia w stosunek dzierżawy rolniczej nabywcy jej przedmiotu. Zbędne wobec tego jest przyznawanie dzierżawcy prawa do domagania się zawarcia przez zbywcę i nabywcę nowych umów dzierżawy w wypadku zbycia części przedmiotu dzierżawionego, skoro zbywca przestaje być wydzierżawiającym w takim zakresie, w jakim zostanie zbyty przedmiot dzierżawy i w takim samym zakresie wydzierżawiającym staje się z mocy prawa nabywca części przedmiotu dzierżawionego.

Wątpliwości budzi art. 34 ust. 2–4 projektu, istotnie ingerujący w sposób dokonywania działu spadku obejmującego wierzytelność dzierżawcy z tytułu umowy dzierżawy rolniczej. Wydaje się, że zamiast wprowadzać skomplikowany i mało elastyczny mechanizm ustalania pierwszeństwa w postępowaniu działowym w odniesieniu do nabycia wierzytelności dzierżawcy z tytułu umowy dzierżawy rolniczej, można zamieścić odesłanie, zgodnie z którym do podziału wierzytelności z tytułu umowy dzierżawy rolniczej możliwe byłoby stosowanie odpowiednio przepisów o zniesieniu współwłasności gospodarstwa rolnego (art. 213–217 k.c.). W konsekwencji analogiczne do skutków wynikających z art. 32 ust. 2–4 projektu są możliwe do osiągnięcia przez stosowanie

art. 213–217 k.c. Opisany w art. 34 ust. 5 projektu obowiązek przedłożenia umowy o dział spadku lub prawomocnego postanowienia sądu w tym zakresie w terminie 2 lat od otwarcia spadku jest wymaganiem, któremu może być w praktyce bardzo trudno sprostać. Postępowania o dział spadku trwają niekiedy wiele lat niezależnie od woli i winy uczestników.

Uwagi do art. 37–52 projektu

Z art. 38 ust. 3 projektu wynika, że przyznaje on wydzierżawiającemu możliwość zwolnienia się z obowiązku zwrotu wartości nakładów przez przedłużenie umowy dzierżawy rolniczej. Przepis ten jest jednak wadliwie zredagowany, ponieważ po zakończeniu dotychczasowej dzierżawy rolniczej rozliczenie nakładów może jedynie nastąpić przez zawarcie nowej umowy dzierżawy, a nie przez przedłużenie dzierżawy dotychczasowej. Wszak nie jest możliwe przedłużenie umowy dzierżawy, która wygasła.

Treść tego przepisu może wskazywać, że miał on być źródłem upoważnienia przemiennego (*facultas alternativa*) pozwalającego wydzierżawiającemu zwolnić się z obowiązku zwrotu nakładów w sposób jednostronny bez udziału dzierżawcy. Nie jest to jednak możliwe, gdy ma nastąpić przez zawarcie umowy. Wszak na zawarcie umowy dzierżawy jest wymagana zgoda dotychczasowego dzierżawcy uprawnionego z tytułu roszczenia o zwrot nakładów. Taka możliwość mogłaby być przyznana, gdyby do zwolnienia się wydzierżawiającego z obowiązku zwrotu nakładów nie było wymagane zawarcie nowej umowy dzierżawy rolniczej, lecz wystarczyło złożenie oferty zawarcia umowy dzierżawy na okres wystarczający do zamortyzowania nakładów. Przyznanie takiej możliwości wymagałoby jednak odpowiedniej zmiany art. 38 ust. 3 projektu.

Obecna redakcja art. 39 ust. 2 projektu jest niejednoznaczna i nie jest stosowana w przepisach odsyłających. Przepis ten powinien obejmować odesłanie do odpowiedniego stosowania ust. 1 do roszczenia wydzierżawiającego o zwrot różnicy wartości zasiewów.

Przepis art. 42 projektu nie wnosi żadnej nowej treści normatywnej. W prawie prywatnym, z zastrzeżeniem oświadczenia o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony (art. 30 § 4 Kodeksu pracy), oświadczenia woli nie muszą zawierać uzasadnienia. Nie muszą ich zawierać w szczególności oświadczenia o odstąpieniu od umów cywilnoprawnych ani oświadczenia o wypowiedzeniu¹⁰. Dla skuteczności oświadczeń woli, a do takich należą oświadczenia o wypowiedzeniu umowy, wystarczy, że istnieje

¹⁰ Tak w odniesieniu do wypowiedzenia zlecenia: P. Machnikowski, Komentarz do art. 746 [w:] *Kodeks*, E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *op. cit.*, nlb. 4; R. Morek, Komentarz do art. 746 [w:] *Kodeks cywilny*, K. Osajda (red.), *op. cit.*, nlb. 6.

ją okoliczności uzasadniające ich złożenie. Wyjątek od tej zasady musi wynikać z wyraźnego brzmienia przepisów prawa nakazującego podać powód czy uzasadnienie składanego oświadczenia woli. W pewnym sensie z takim wyjątkiem mamy do czynienia w art. 158 k.c., który przewiduje *causae* o charakterze formalnym dla umów przenoszących własność nieruchomości, która musi być wymieniona w umowie przenoszącej własność. Nie wystarczy jedynie jej istnienie.

Artykuł 46 projektu stwarza niepewność odnośnie do daty, w której wygasa stosunek prawny wynikający z umowy dzierżawy rolniczej. Wydaje się, że przepis ten nie powinien odwoływać się do kryterium czasu koniecznego do sporządzenia protokołu wydania przedmiotu dzierżawy wdzierżawiającemu, lecz powinien określać bardziej precyzyjnie minimalny termin wypowiedzenia.

Uwagi dotyczące podstawowych wad projektu z punktu widzenia Zasad techniki prawodawczej

Zaproponowana w projekcie technika wprowadzenia zawartych w nim przepisów do systemu prawnego jako regulacji pozakodeksowej spowoduje rozproszenie regulacji dotyczącej umowy dzierżawy. Zamieszczenie regulacji dotyczącej dzierżawy rolniczej nie powoduje, że do umowy tej w zakresie nieuregulowanym w projektowanej ustawie nie będą mieć zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego. Z tego powodu w dalszych pracach nad projektem należy uwzględnić przepisy części ogólnej Kodeksu cywilnego, części ogólnej prawa zobowiązań oraz przepisy dotyczące dzierżawy w nim zawarte. Umożliwi to zapobieżenie wprowadzania do systemu prawnego przepisów stanowiących *superfluum*.

Sposób wprowadzenia przepisów o dzierżawie rolniczej do systemu prawnego, polegający na zamieszczeniu dotyczących jej przepisów w ustawie pozakodeksowej, będzie stanowić naruszenie § 2 ZTP oraz zasady zupełności Kodeksu cywilnego. Z zasad tych wynika, że Kodeks cywilny powinien wyczerpująco regulować sprawy z zakresu prawa prywatnego, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych stosunków społecznych regulowanych metodą cywilnoprawną. Wprawdzie żadna z powołanych powyższej zasad nie przesądza o zgodności z prawem projektowanej ustawy. Niemniej nie powinno się pomijać faktu, że podstawową ustawą regulującą umowę dzierżawy, w tym zawierającą szczególne przepisy dotyczące dzierżawy nieruchomości rolnych jest Kodeks cywilny. Z tego powodu wprowadzenie przepisów objętych projektem do systemu prawa poza Kodeksem cywilnym doprowadzi do tego, że ani Kodeks, ani projektowana ustawa nie będą wyczerpująco regulować umowy dzierżawy. Należy przy tym wskazać, że poza Kodeksem cywilnym znajdują się szczególne przepisy dotyczące dzierżawy nieruchomości

rolnych Skarbu Państwa¹¹, które zostały wyłączone z niego przede wszystkim z uwagi na kryterium podmiotowe. Takiego uzasadnienia nie ma dla zamieszczenia poza Kodeksem cywilnym regulacji zawartej w projekcie.

W art. 2 pkt 1, 2, 3 i 5 projektu znajdują się odesłania do definicji legalnych zawartych w Kodeksie cywilnym oraz w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. W związku z tym, że w ustawach należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określanej jako „kodeks” lub „prawo”, odesłania do definicji zawartych w Kodeksie Cywilnym oraz w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego są zbędne.

Należy wskazać, że wprawdzie w przepisach ogólnych projektu został określony zakres spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy. Wydaje się jednak, że treść zawarta w art. 1 ust. 2 projektu będzie w pełni charakteryzować zasadnicze elementy projektu dopiero po uzupełnieniu dookreślenia umowy dzierżawy słowem „rolniczej”. Wydaje się, że art. 1 ust. 1 projektu nie wnosi żadnej istotnej treści normatywnej w stosunku do tego, co wynika z art. 1 ust. 2 projektu.

Gdyby doszło do uchwalenia projektu w obecnej postaci, wiele z zawartych w nim przepisów stanowiłoby *superfluum* ze względu na to, że powtarzają one regulację zawartą w Kodeksie cywilnym albo potwierdzają możliwość ukształtowania umowy dzierżawy rolniczej w sposób, który w świetle obecnego stanu prawnego mieści się w granicach swobody umów (art. 353¹ k.c.). Należy tu wskazać na art. 9 ust. 1 projektu, którego treść normatywna powiela art. 699 k.c. Ta uwaga dotyczy również art. 9 ust. 3 projektu, który powiela art. 693 § 2 k.c., art. 10 ust. 1 projektu, który powiela art. 358¹ § 2 k.c., art. 11 ust. 1 projektu, który powiela w pewnym zakresie art. 700 k.c., art. 18 ust. 1 projektu, który powiela art. 662 § 1 k.c. w związku z art. 694 k.c., art. 18 ust. 2 projektu, który powiela art. 664 k.c. w związku z art. 694 k.c., art. 21 ust. 1 projektu, który powiela art. 696 k.c., art. 21 ust. 2 projektu, który powiela art. 697 k.c., art. 23 ust. 2 projektu, który powiela art. 662 § 3 k.c. w związku z art. 694 k.c., art. 28 ust. 1 projektu, który powiela art. 698 § 1 k.c., art. 30 ust. 1 projektu w zakresie, w jakim odnosi się do konieczności uzyskania zgody wydzierżawiającego na przeniesienie obowiązków, który powiela art. 519 § 2 pkt 2 k.c., art. 34 ust. 1 projektu, który powiela art. 922 k.c., art. 43 ust. 1 projektu, który powiela normę wynikającą z art. 673 § 3 k.c. w związku z art. 694 k.c., art. 44 pkt 1 projektu, który powiela art. 703 k.c., art. 44 pkt 6 projektu, który powiela art. 698 § 2 k.c., art. 48 ust. 1 i 2 projektu, który powiela art. 705 k.c. w związku z art. 696 k.c. Przepisami projektu, które potwierdzają jedynie to, co wynika z zasady swobody umów w zakresie kształtowania treści umowy dzierżawy rolniczej, są

¹¹ Artykuły 38–40 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

w szczególności art. 16, art. 20 ust. 1 projektu. Te wady projektu są najprawdopodobniej w znacznej mierze wynikiem założenia, zgodnie z którym regulacja zawarta w projekcie ma znajdować się poza Kodeksem cywilnym.

W powyżej wskazanym zakresie projekt został przygotowany z naruszeniem § 4 ust. 1 ZTP, zakazującego powtarzania przepisów zamieszczonych w innych ustawach, w tym wypadku w Kodeksie cywilnym.

Bliski związek między art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 1 i 2 projektu uzasadnia zamieszczenie zawartych w nich treści w jednym artykule. Analogiczna uwaga odnosi się do art. 12, art. 13 i art. 14 projektu.

W art. 47 ust. 1 projektu zamiast przyimka „ze” powinien być użyty przyimek „z”.

Mankamentem projektu jest również znaczna liczba zbędnych przepisów, w których przesądza się, że w braku porozumienia co do zakresu zmian, jakie mają być wprowadzone w umowie dzierżawy rolniczej wskutek zdarzeń mających mieć wpływ na jej kształt, o zmianach tych rozstrzyga sąd. Tak jest w art. 10 ust. 2 *in fine*, art. 11 ust. 3, art. 12 ust. 3, art. 13 ust. 2, art. 29 ust. 3 projektu. W związku z tym, że w ustępach poprzedzających przyznane są stronom roszczenia cywilnoprawne, nie ma potrzeby przesądzania o tym, iż ze względu na niemożność porozumienia stron o roszczeniach tych rozstrzygnie sąd.

Podsumowanie

Specyfika dzierżawy rolniczej przemawia za celowością rozbudowania regulacji dotyczących umów odnoszących się do używania i pobierania pożytków z rzeczy wykorzystywanych do produkcji rolnej.

Projekt w obecnym kształcie budzi istotne zastrzeżenia oraz wątpliwości odnoszące się do jego spójności wewnętrznej i systemowej opisane w uzasadnieniu opinii. Powinien być on poddany gruntownym analizom i pracom ukierunkowanym na usunięcie wad wynikających w szczególności z faktu nieuwzględnienia przy jego przygotowywaniu części regulacji zawartej w Kodeksie cywilnym oraz Zasadach techniki prawodawczej.