

Warszawa, 2 października 2024 r.

BEOS-WP-1610/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji nr BKSP-155-X-204/24
w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy –
o ubezpieczeniu społecznym rolników

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji jest postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników¹. Wnoszący petycję domagają się dodania do art. 38 tej ustawy kolejnych punktów w następującym brzmieniu:

„5) Każda strona wszelkiej umowy dzierżawy terenów rolnych, w terminie do 3 miesięcy od zawarcia w dowolnej wersji umowy, przedkłada Wójtowi właściwemu z tytułu położenia nieruchomości, odpis warunków umowy dzierżawy.

6) Wszelkie ustalenia umowne dzierżawy, dla umów nieprzekazanych do Wójta w terminie, są nieskuteczne wobec stron dzierżawy i wobec osób trzecich.

7) Uporczywe uchylanie się od obowiązku informowania ewidencji wykorzystywania terenów rolniczych, prowadzonych przez samorząd lokalny, będą karane grzywną, w wysokości rocznego rynkowego czynszu dzierżawnego, dla każdej ze stron umowy zawartej bądź skrytej.

8) Samorząd lokalny co kwartał będzie przekazywał zestawienia zbiorcze informacji o obowiązujących na jego terenie dzierżaw terenów rolniczych, w celu zaprowadzenia

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 90.

przez KOWR krajowego rejestru wykorzystania ziemi na produkcję pasz lub żywności, bądź gruntów odłogowanych oraz dewastowanych.

9) Minister właściwy ds. rolnictwa wyda stosowne rozporządzenie regulujące procedury cyfrowej ewidencji gruntów rolnych”.

Ponadto, wnoszący petycję – jak wynika z treści uzasadnienia pisma – domagają się „wprowadzenia obowiązkowego Rejestru dzierżaw gruntów rolniczych”, a ewidencję w formacie cyfrowym miałyby „zaprowadzić i nadzorować” Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR).

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.² władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.³ w związku z art. 112 Konstytucji RP precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach⁴.

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Artykuł 38 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stanowi, iż: „Przy ustalaniu podlegania ubezpieczeniu domniemywa się, że:

1) właściciel gruntów zaliczonych do użytków rolnych lub dzierżawca takich gruntów, jeżeli umowa dzierżawy jest potwierdzona przez wójta, właściwego ze

² Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz., 483.

³ M.P. 2022 r., poz. 723.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 870.

względem na miejsce położenia przedmiotu dzierżawy, prowadzi działalność rolniczą na tych gruntach;

2) podatnik podatku rolnego lub podatku od dochodu z działów specjalnych prowadzi działalność rolniczą w rozmiarze wynikającym z zakresu opodatkowania;

3) jeżeli własność lub dzierżawa gruntów, o których mowa w pkt 1, przysługuje kilku osobom lub jeżeli obowiązek podatkowy, o którym mowa w pkt 2, ciąży na kilku osobach - każda z tych osób uczestniczy w prowadzeniu działalności rolniczej;

4) osoba bliska rolnikowi, spełniająca warunki określone w art. 6 pkt 2 lit. a i b, stale pracuje w gospodarstwie rolnym i nie jest związana z rolnikiem stosunkiem pracy - jeżeli okoliczność ta została stwierdzona zgodnym oświadczeniem rolnika i tej osoby”.

Przepis ten zawiera domniemanie prawne odnośnie do tego, kto podlega ubezpieczeniu społecznemu.

Wnoszący petycję domagają się, aby „każda strona wszelkiej umowy dzierżawy terenów rolnych” była zobowiązana do przedłożenia w terminie 3 miesięcy od jej zawarcia umowy wójtowi wraz z odpisem warunków umowy pod rygorem uznania wszelkich postanowień umownych za bezskuteczne „wobec stron dzierżawy i wobec osób trzecich”. Ponadto, postulują, aby „uporczywe uchylanie się od obowiązku informowania ewidencji wykorzystania terenów rolniczych” było zagrożone karą grzywny w wysokości rocznego rynkowego czynszu dzierżawnego dla każdej ze stron umowy bądź „skrytej”⁵.

Mając na względzie konstrukcję art. 38 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, należy uznać, że w interesie rolnika (właściciela lub dzierżawcy) leży uzyskanie potwierdzenia zawarcia umowy dzierżawy. Wymaga podkreślenia również to, że wójt gminy potwierdza umowy wyłącznie na potrzeby ubezpieczeń społecznych rolników. Potwierdzenie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowi czynność materialno-techniczną, a tym samym powinno być zrealizowane w formie zaświadczenia⁶.

⁵ Jak domniemuję chodzi tu o tę stronę umowy, która nie wywiązała się z obowiązku przedłożenia umowy dzierżawy Wójtowi, o którym mowa w postulowanym pkt 5).

⁶ B. Pahl, *Czy potwierdzenie to zaświadczenie?*, [w:] Lex, teza 1.

Umowa dzierżawy została zdefiniowana w art. 693 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁷, który stanowi, że przez tę umowę „wyzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz”. Umowa dzierżawy zaliczana jest do działu prawa cywilnego – prawa zobowiązań, które określa zasady i normy dotyczące powstania, treści, wykonania, zmiany i wygaśnięcia zobowiązania. Należy podkreślić, że prawo zobowiązań określa prawa i obowiązki stron, a także skutki niewykonania zobowiązania (art. 471 i n. k.c.).

Sformułowany w petycji postulat dotyczący nowelizacji art. 38 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem wprowadzenie obowiązku przedłożenia wójtowi umowy dzierżawy w terminie 3 miesięcy od jej zawarcia umowy (wraz z odpisem warunków umowy) pod rygorem uznania wszelkich postanowień umownych za bezskuteczne „wobec stron dzierżawy i wobec osób trzecich” jest sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa cywilnego, a w szczególności prawa zobowiązań. Przede wszystkim należy wskazać, że jedną z fundamentalnych zasad prawa cywilnego jest zasada „pacta sunt servanda”, która wyraża się w tym, iż strony prawidłowo zawartej umowy są zobowiązane wywiązać się z tej umowy. Do zawarcia umowy dochodzi wówczas, gdy dwie strony złożą zgodne oświadczenie woli ukierunkowane na powstanie, zmianę stosunku, czy też ustanie stosunku prawnego. Stosownie do treści art. 351¹ k.c. „Strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”. Konstrukcja „bezskuteczności” umowy występuje m.in. w art. 59 k.c. i art. 527 k.c. Należy podkreślić, że celem art. 59 k.c. jest ochrona wierzyciela poprzez umożliwienie mu zaspokojenia roszczenia przysługującego względem dłużnika, a zatem przepis ten służy ochronie realnego wykonania zobowiązania. Przepis dotyczy „sytuacji, gdy dłużnik po zaciągnięciu zobowiązania wobec wierzyciela zawiera z inną osobą umowę, której wykonanie uniemożliwia całkowicie lub częściowo zadośćuczynienie wcześniej powstałemu roszczeniu wierzyciela. Przepis wprowadza sankcję bezskuteczności względnej takiej umowy (*ius ad rem*). Umowa uznana za bezskuteczną nie przestaje być jednak ważna. Ma pełną skuteczność względem

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2024, poz. 1061, ze zm.), dalej: k.c.

pozostałych osób”⁸. Przesłankami przesłanki zastosowania skargi pauliańskiej, o której mowa w art. 527 k.c. są: 1) dokonanie przez dłużnika ważnej czynności prawnej; 2) pokrzywdzenie wierzyciela; 3) uzyskanie przez osobę trzecią korzyści majątkowej; 4) świadomość dłużnika pokrzywdzenia wierzyciela w chwili dokonywania czynności; 5) świadomość osoby trzeciej o pokrzywdzeniu wierzyciela lub możliwość uzyskania takiej świadomości przy zachowaniu przez nią należytej staranności; 6) żądanie przez wierzyciela uznania danej czynności za bezskuteczną wobec niego. Dokonanie przez dłużnika czynności prawnej z osobą trzecią w ww. okolicznościach nie oznacza nieważności takiej czynności ([art. 58](#) k.c.), a wydanie orzeczenia w trybie art. 527 k.c. jest niezbędne, aby powstało uprawnienie wierzyciela względem osoby trzeciej będące elementem stosunku o charakterze obligacyjnym.

Wprowadzenie bezskuteczności umowy dzierżawy z powodu braku przedłożenia jej wójtowi stanowiłby – jak się wydaje – zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w stosunek prywatnoprawny. Nadto należy zauważyć, że w świetle obowiązującego art. 38 ww. ustawy „nieprzedłożenie umowy dzierżawy” wiąże się z tym, że umowa taka nie ma statusu umowy potwierdzonej przez wójta, co jest warunkiem skorzystania z domniemania prawnego w zakresie objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników, a zatem omawiany przepis zawiera konsekwencje niezgłoszenia umowy dzierżawy wójtowi.

Nowelizacja art. 38 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w żądanym zakresie nie doprowadzi do założonego celu, tj. pozyskania kompleksowych danych dotyczących zawartych umów dzierżawy gruntów rolnych, które miałyby być ujęte w stworzonym Rejestrze dzierżaw gruntów rolniczych, albowiem przepis ten wprowadza wymóg uzyskania poświadczenia umowy dzierżawy przez wójta wyłącznie dla celów objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników.

Należy wskazać, że żądanie wprowadzenia Rejestru dzierżaw gruntów rolnych było przedmiotem petycji nr BKSP-155-X-155/24⁹. W opinii Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji z dnia 24 września 2024 r.¹⁰ podniesiono, że „zgodnie z wchodzącym w życie 1 stycznia 2026 r.¹¹ art. 34a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia

⁸ M. Świerczyński, *Komentarz do art. 59 k.c.*, [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, wyd. 4, 2024 [w:] Legalis.

⁹ Zob. treść petycji, dostęp na dzień 24 września 2024 r.: <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-155/24>.

¹⁰ B. Oszkinis, *Opinia prawna dotycząca petycji nr BKSP-155-X-155/24 w sprawie wprowadzenia rejestru dzierżaw gruntów rolnych*, BEOS-WP-1247/24.

¹¹ Por. art. 15 pkt 2 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 2054, ze zm.; dalej: zm.k.k.

2009 r. o finansach publicznych¹² utworzony ma zostać rejestr umów zawartych przez jednostki sektora finansów publicznych, prowadzony przez Ministra Finansów. Obejmować ma on informacje o umowach zawartych od 1 stycznia 2026 r. (zob. art. 14a w zw. z art. 15 pkt 2 zm.k.k.). Udostępnianie wspomnianych umów ma stanowić jedną z form realizacji zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi (zob. art. 34 ust. 1 pkt 12 u.f.p.¹³). (...) Sam rejestr ma być prowadzony w formie systemu teleinformatycznego i dotyczyć informacji o umowach zawartych w formie pisemnej, dokumentowej, elektronicznej albo innej formie szczególnej, jeśli wartość przedmiotu umowy przekracza 500 zł (art. 34a ust. 2 i 5 u.f.p.)”.

W opinii tej uznano, że postulat zawarty w petycji nie zasługuje na uwzględnienie, jednakże może zostać potraktowany „jako impuls do podjęcia działań zmierzających do kompleksowej oceny efektywności przyjętych rozwiązań oraz podejmowanych działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego Rzeczypospolitej Polskiej”.

W tym zakresie – jak wskazano w opinii – „rozważenia wymagałaby zasadność wystąpienia przez Komisję do Spraw Petycji:

- a) ze stosownym dezyderatem np. do ministra (art. 159 ust. 1 *in principio* Regulaminu Sejmu) właściwego do spraw rolnictwa, rozwoju wsi lub rynków rolnych; lub
- b) ze stosownym wnioskiem np. do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi – art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu z uwagi na otwarty charakter przewidzianego w nim katalogu działań (na co wskazuje zwrot: „w szczególności”), umożliwia Komisji do Spraw Petycji wybranie innego niż wyraźnie wskazany w przepisie sposobu załatwienia sprawy, tak, aby jak najlepiej odpowiedzieć na żądanie podmiotu, który petycję wniósł. Przede wszystkim Komisja do Spraw Petycji może angażować inne organy Sejmu w proces załatwiania petycji”.

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych lub u.f.p.

¹³ Przepis ten wchodzi w życie 1 stycznia 2026 r. – por. art. 15 pkt 2 zm.k.k.

V. Wnioski

Postulowane w petycji zmiany ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 38 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników skorzystanie z domniemania prawnego w zakresie objęcia ubezpieczeniem społecznym rolników wymaga potwierdzenia przez wójta umowy dzierżawy gruntów rolnych. Wprowadzenie obowiązku przedłożenia wójtowi umowy dzierżawy w terminie 3 miesięcy od jej zawarcia umowy (wraz z odpisem warunków umowy) pod rygorem uznania wszelkich postanowień umownych za bezskuteczne „wobec stron dzierżawy i wobec osób trzecich” jest sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa zobowiązań, a ponadto stanowiłby – jak się wydaje – zbyt daleko idącą ingerencję ustawodawcy w stosunek prywatnoprawny.

Postulat wprowadzenia obowiązkowego Rejestru dzierżaw gruntów rolniczych nie zasługuje na uwzględnienie, jednakże – tak jak wskazano w opinii BEOS – może zostać potraktowany „jako impuls do podjęcia działań zmierzających do kompleksowej oceny efektywności przyjętych rozwiązań oraz podejmowanych działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Autor:

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska

Ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: petycja, dzierżawa, ubezpieczenie społeczne, rolnicy, rejestr.

Weryfikacja: A. Tomaszewska