



Warszawa, 26.09.2025

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**IV.7002.24.2025.MC**

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

**sygn. SK 78/25**

**Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich –  
zgłoszenie udziału w postępowaniu**

W związku z doręczeniem w dniu 27 sierpnia 2025 r. zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Przedsiębiorstwa [REDAKTOWANO] Sp. z o.o., z siedzibą [REDAKTOWANO], na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264, ze zm.) zgłaszam udział w przedmiotowym postępowaniu i wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 20 i w związku z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## UZASADNIENIE

### **I. Stan faktyczny sprawy, w związku z którą została przedstawiona skarga konstytucyjna**

Skarżąca, będąca spółką prawa handlowego, prowadzi działalność m.in. z zakresu uprawy rolnej, chowu i hodowli zwierząt. W dniu 20 maja 1994 r. poprzednik prawny Skarżącej zawarł z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (której następcą prawnym stała się Agencja Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, a obecnie – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa – KOWR) umowę dzierżawy gruntów rolnych położonych w gminie [REDAKTURA]. Jako początek obowiązywania umowy określono datę 30 kwietnia 1994 r. Skarżąca wstąpiła w prawa dotychczasowego dzierżawcy w 2001 r., przejmując całokształt jego praw i obowiązków. Umowę wielokrotnie aneksowano, tak co do czasu jej trwania (ostatecznie: na lat 30, tj. do 30 kwietnia 2024 r.), jak i co do powierzchni dzierżawionych gruntów. Początkowo, na początku lat 90-tych XX w. dzierżawcy oddano do dyspozycji 784,8506 ha gruntów, natomiast w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382 – dalej jako „ustawa zmieniająca”), tj. 3 grudnia 2011 r., w dzierżawie pozostawało łącznie 749,6334 ha powierzchni użytków rolnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej, jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie tej ustawy, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (obecnie: t. jedn. Dz. U. z 2025 r., poz. 826; dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi), tj. wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Agencja Nieruchomości Rolnych wraz z zawiadomieniem, o którym mowa w ust. 1, przesyła projekt zmiany umowy dzierżawy, określający działki ewidencyjne lub ich części, które proponuje wyłączyć z dzierżawy.

Regulacja ta, w myśl art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, nie miała zastosowania w przypadku umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, w przypadku gdy: 1) łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha, chyba że dzierżawca złożył do Agencji Nieruchomości Rolnych wnioski o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub 2) stroną umowy dzierżawy jest spółka, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi lub inna spółka prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.

W związku z powyższym, na podstawie art. 4 ustawy zmieniającej, w dniu 27 lipca 2012 r., strony zawarły Aneks nr 11 do umowy dzierżawy z 1994 r., na mocy którego wyłączono z przedmiotu dzierżawy określone działki, o łącznej powierzchni 224,8900 ha, co stanowiło 30% dotychczas dzierżawionego areálu.

Ponieważ jednak w uzgodnionym terminie Skarżąca wyłączanych nieruchomości nie wydała, KOWR wystąpił na drogę sądową, z powództwem o wydanie nieruchomości objętych Aneksem nr 11 ( [REDAKTURA] ). Z kolei w 2017 r. Skarżąca wniosła powództwo zmierzające do sądowego ustalenia wadliwości Aneksu nr 11, tj. o ustalenie istnienia stosunku dzierżawy w odniesieniu do wyłączanych gruntów (ostatecznie powództwo, po jego modyfikacjach, dotyczyło powierzchni 218,35 ha gruntów). Powoływała się w nim przede wszystkim na niekonstytucyjność art. 4 ustawy zmieniającej, na którego podstawie aneks zawarto, względnie na jego nieważność ze względu na sprzeczność z zasadami współżycia społecznego.

Ponadto, jako że niewydanie w terminie nieruchomości, co do których umowa wygasła, skutkowało również naliczaniem wysokich opłat z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie, na podstawie art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, w 2019 r. Skarżąca wystąpiła również o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie (sygn. akt postępowania przed Sądem Okręgowym [REDAKTURA] ). Pomiędzy stronami toczyły się również postępowania dotyczące zapłaty znacznych kwot i wystawianych przez Spółkę weksli.

Wyrokiem z 14 kwietnia 2022 r. [REDAKTURA] Sąd Rejonowy [REDAKTURA] oddalił powództwo skarżącej o ustalenie

(odnośnie przedmiotu umowy dzierżawy oraz skuteczności Aneksu nr 11), a Sąd Okręgowy [REDAKTURA] apelację Skarżącej. Sądy w obu instancjach stwierdziły m.in., że na skutek zawarcia Aneksu nr 11 do umowy nie doszło do naruszenia praw Skarżącej, a art. 4 ustawy zmieniającej nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Wyrok Sądu Okręgowego [REDAKTURA] z 16 marca 2023 r. [REDAKTURA], wydany na podstawie zaskarżonego przepisu stanowi ostateczne orzeczenie o prawach Skarżącej.

W swojej skardze konstytucyjnej z 4 sierpnia 2023 r., uzupełnionej pismami procesowymi z 4 stycznia 2024 r. oraz z 18 czerwca 2025 r., Skarżąca zarzuciła, że wprowadzony w art. 4 ust. 1-15 ustawy zmieniającej mechanizm tzw. wyłączeń z dzierżaw bezpośrednio naruszył jej konstytucyjne prawa do ochrony praw majątkowych wynikających ze stosunku dzierżawy (naruszenie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji), poprzez ich nieproporcjonalne ograniczenie (naruszenie art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), a także poprzez wprowadzenie niezasadnych różnicowań w ochronie tych praw na podstawie nieracjonalnego kryterium (naruszenie art. 64 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji), a do tego w sposób rażąco naruszający wywodzone z art. 2 Konstytucji: zasadę zaufania (zasadę lojalności prawodawcy wobec obywateli), m.in. poprzez wprowadzenie uprawnień pozornych oraz zasadę prawnego bezpieczeństwa, m.in. poprzez retroaktywną niekorzystną ingerencję w stosunki zastane, naruszenie zasady ochrony praw nabytych oraz interesów w toku, bez zapewnienia adekwatnych mechanizmów dostosowawczych. Kwestionowane rozwiązanie doprowadziło zarazem do ograniczenia wolności działalności gospodarczej Skarżącej (naruszenie art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji). Skarżąca swoje zarzuty wszechstronnie uargumentowała w obszernych pismach procesowych.

## **II. Przedmiot postępowania – dopuszczalność skargi konstytucyjnej**

**1.** Przedmiotem postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną jest art. 4 ustawy zmieniającej, dotyczący zmiany treści umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia ww. ustawy w życie, tj. przed 3 grudnia 2011 r., których przedmiotem są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, przez wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy.

Artykuł 4 ustawy zmieniającej stanowi:

„1. Jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

2. Agencja Nieruchomości Rolnych wraz z zawiadomieniem, o którym mowa w ust. 1, przesyła projekt zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 1, określający działki ewidencyjne lub ich części, które proponuje wyłączyć z dzierżawy. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

3. W terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, dzierżawca składa Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie w formie pisemnej o:

- 1) przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy zawartych w projekcie, o którym mowa w ust. 2, albo
- 2) odrzuceniu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy zawartych w projekcie, o którym mowa w ust. 2.

4. W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia, o którym mowa w ust. 3, uznaje się, że dzierżawca odrzucił zaproponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmiany umowy dzierżawy.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, Agencja Nieruchomości Rolnych i dzierżawca niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy dokonują, w formie pisemnej, zmiany tej umowy.

6. Od dnia wydania Agencji Nieruchomości Rolnych nieruchomości wyłączonych z dzierżawy następuje odpowiednie zmniejszenie czynszu dzierżawnego.

7. W przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5, dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy, wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy.

8. Oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, o którym mowa w ust. 7, dzierżawca składa Agencji Nieruchomości Rolnych w formie pisemnej wraz z oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy, podając termin, w którym dokona tego zakupu. Termin ten nie może być krótszy niż 3 miesiące od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5, i dłuższy niż:

1) 2 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa nie później niż po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;

2) 4 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy i nie później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;

3) 6 lat, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy.

9. W przypadku przeznaczenia nieruchomości lub jej części na cele nierolnicze w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uprawnienie do zakupu, o którym mowa w ust. 7, przysługuje po uzyskaniu zgody Agencji Nieruchomości Rolnych.

10. Agencja Nieruchomości Rolnych przeznaczająca do sprzedaży na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą użytki rolne wyłączone z dzierżawy w wyniku zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5 - w terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy.

11. W przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 i ust. 4, oraz w przypadku niedokonania zmiany umowy dzierżawy zgodnie z ust. 5 z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, nie stosuje się art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy, o której mowa w art. 1.

12. W odniesieniu do nieruchomości rolnych lub ich części, których dzierżawa jest niezbędna do:

1) wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z przyznaną danemu dzierżawcy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy pomocą finansową współfinansowaną lub finansowaną z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, lub

2) spełnienia warunków przyznania pomocy, o której mowa w pkt 1, jeżeli wniosek o jej przyznanie został złożony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy,

oraz wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z tą pomocą po jej przyznaniu

- termin wyłączenia użytków rolnych określa się najwcześniej na dzień następujący po dniu zakończenia przez dzierżawcę wykonywania obowiązków, zobowiązań lub spełnienia warunków, o których mowa w pkt 1 i 2.

13. Termin, o którym mowa w ust. 12, określa się na wniosek dzierżawcy składany łącznie z oświadczeniem, o którym mowa w ust. 3 pkt 1.

14. Do wniosku, o którym mowa w ust. 13, dzierżawca dołącza dokumenty, wydane przez podmiot przyznający pomoc, potwierdzające spełnienie przesłanek, o których mowa w ust. 12, zawierające w szczególności termin złożenia wniosku o przyznanie pomocy lub termin przyznania pomocy oraz wskazanie nieruchomości, ich powierzchni, a także okresu niezbędnego do wykonania obowiązków, zobowiązań lub spełnienia warunków, o których mowa w ust. 12 pkt 1 i 2.

15. Użytki rolne, o których mowa w ust. 12, Agencja Nieruchomości Rolnych przeznacza do sprzedaży na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą w terminie roku od dnia upływu terminu na ich wyłączenie”.

Mechanizm powyższy dookreślono w art. 5 ustawy zmieniającej, stanowiąc, iż:

„1. Przepisów art. 4 nie stosuje się do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w przypadku gdy:

1) łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczała 300 ha, chyba że dzierżawca złożył do Agencji Nieruchomości Rolnych wniosek o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub

2) stroną umowy dzierżawy jest spółka, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, o której mowa w art. 1, lub inna spółka prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.

2. Przy ustalaniu łącznej powierzchni użytków rolnych, o której mowa w ust. 1 pkt 1, będących przedmiotem współposiadania danego dzierżawcy uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych faktycznie przez niego władanych, jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dzierżawca złoży

pisemne oświadczenie, w którym określi łączną powierzchnię użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez niego dzierżawionych i będących przedmiotem jego faktycznego władania, a w przypadku gdy nie można ustalić powierzchni nieruchomości rolnych faktycznie władanych przez danego dzierżawcę uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współposiadania.

3. Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań".

## **2. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej**

1. Rzecznik zwraca uwagę, że zakwestionowana regulacja ustawy zmieniającej stanowiła przedmiot kontroli w siedmiu sprawach wniesionych do Trybunału Konstytucyjnego; tj. w trzech pytaniach prawnych i czterech skargach konstytucyjnych.

W sprawie P 21/16 Sąd Okręgowy [REDAKTOWANE] – XII Wydział Cywilny wystąpił o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 20, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
- 3) art. 12 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji.

W sprawie P 8/18 Sąd Rejonowy [REDAKTOWANE] I Wydział Cywilny przedstawił Trybunałowi pytanie prawne w przedmiocie zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W sprawie P 9/19 Sąd Okręgowy [REDAKTOWANE] Wydział Cywilny, wystąpił do Trybunału o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 5 ustawy zmieniającej z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W sprawach tych Trybunał umorzył postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) z uwagi na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej, a w rezultacie także przesłanki przedmiotowej<sup>1</sup>.

W sprawie SK 102/19 zakwestionowano zgodność:

- 1) art. 4 ust. 1-15 i art. 5 ust. 1-3 ustawy zmieniającej z:
  - art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
  - art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
  - art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji;
  - art. 2 Konstytucji;
  - art. 20 Konstytucji;
  - art. 22 Konstytucji;
- 2) art. 12 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji.

W sprawie SK 29/21 skarżąca wystąpiła o zbadanie zgodności art. 4 ust. 1 i 7 ustawy zmieniającej z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 20 i art. 22 w związku z art. 2, art. 23 zdanie drugie w związku z art. 21 i art. 22 oraz art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji.

Także i w tych sprawach Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK – z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych<sup>2</sup>. W żadnej ze spraw, na kanwie których zostały sformułowane skargi konstytucyjne, kwestionowane przepisy ustawy zmieniającej nie były przedmiotem postępowania w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, tj. nie determinowały sytuacji prawnej skarżących.

W toku natomiast – poza sprawą niniejszą – pozostają jeszcze dwa postępowania: 1) zainicjowane skargą konstytucyjną Przedsiębiorstwa ██████████ ██████████, do którego pismem procesowym z 21 maja 2024 r. (nr sprawy: IV.7001.6.2024) przystąpił również Rzecznik

---

<sup>1</sup> w sprawie P 21/16 – postanowienie z dnia 11 października 2017 r., OTK ZU A/2017, poz. 70; w sprawie P 8/18 – postanowienie z dnia 18 października 2018 r., OTK ZU A/2018, poz. 58; w sprawie P 9/19 – postanowienie z dnia 22 lipca 2020 r., OTK ZU A/2020, poz. 30.

<sup>2</sup> w sprawie SK 102/19 – postanowienie z dnia 22 października 2020 r., OTK ZU nr A/2020, poz. 59; w sprawie SK 29/21 – postanowienie z dnia 29 listopada 2023 r., OTK ZU nr A/2024, poz. 3.

Praw Obywatelskich oraz 2) zainicjowane skargą konstytucyjną Przedsiębiorstwa [REDAKTOWANE], do którego Rzecznik Praw Obywatelskich również przystąpił, pismem procesowym z 1 sierpnia 2025 r. (nr sprawy: IV.7005.6.2025). W obu tych sprawach – SK 37/24 oraz SK 65/25 – przedmiot postępowania oraz zakres zaskarżenia jest analogiczny do sprawy niniejszej. Wniosek o kontrolę konstytucyjności dotyczy art. 4 ustawy zmieniającej, a wzorcami kontroli pozostają: „art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 32 Konstytucji RP w związku z art 20 Konstytucji RP w związku z art. 22 Konstytucji RP”.

Reasumując, w żadnej z wyżej wymienionych spraw nie zapadło dotychczas orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym dokonano by merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu pod kątem zgodności z wzorcami kontroli wskazanymi w sprawie niniejszej. Rozpoznaniu sprawy niniejszej nie stoi zatem na przeszkodzie ani zasada *res iudicata*, ani też zasada *ne bis in idem* – a wydanie wyroku nie byłoby z tego powodu ani niedopuszczalne, ani też zbędne (art. 59 ust. 1 pkt 2) i pkt 3) ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

2. Odnosząc się natomiast do tego, czy w przypadku przedmiotowej skargi konstytucyjnej dopuszczalne jest poddanie merytorycznej kontroli zgodności z Konstytucją art. 4 ustawy zmieniającej, należy wskazać, co następuje.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę w sprawie zgodności przepisu prawnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekł o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji.

W świetle powyższego przepisu, a także art. 53 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, precyzujących zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie z tego środka ochrony praw, stwierdzić należy, że jedynym dopuszczalnym przedmiotem skargi jest przepis prawny wykazujący podwójną kwalifikację. Po pierwsze, musi być on podstawą wydanego przez sąd lub organ administracji publicznej ostatecznego orzeczenia, naruszającego prawa podstawowe skarżącego. Po drugie, przyczyna takiego naruszenia powinna tkwić w normatywnej treści uregulowania, które skarżący czyni przedmiotem wnoszonej skargi konstytucyjnej.

Innymi słowy, regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia,

że prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia wolności lub praw konstytucyjnych przysługujących skarżącym (por. postanowienie TK z 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzecznictwo). Skarga konstytucyjna pozwala bowiem dochodzić ochrony konstytucyjnych wolności lub praw każdemu, jeżeli zostały one naruszone przez zastosowanie w jego indywidualnej sprawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, a naruszenie ma źródło w treści normatywnej zakwestionowanej regulacji.

Przenosząc powyższe na grunt skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie należy wskazać, że Skarżąca wystąpiła o ustalenie istnienia stosunku prawnego, tj. umowy dzierżawy z 20 maja 1994 r. w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych stanowiących przedmiot dzierżawy, przeznaczonych do wyłączenia na podstawie aneksu nr 11 z 27 lipca 2012 r. Istotą żądania pozwu było ustalenie, że aneks nr 11, zawarty na podstawie i w związku z art. 4 ustawy zmieniającej, nie wiąże stron z uwagi na jego nieważność, wynikającą ze sprzeczności art. 4 z Konstytucją. Ewentualnie – żądano ustalenia nieważności aneksu ze względu na jego sprzeczność z zasadami współżycia społecznego, w tym w szczególności w związku z naruszeniem przez pozwany Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przy jego zawieraniu zasady słuszności kontraktowej, faktycznej równości stron umowy i wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Skarżąca dążyła zatem do ustalenia przez sąd, że Aneks nr 11 umowy dzierżawy był nieważny czy też nieskuteczny i nie wiązał stron, a w konsekwencji – że objęte pozwem nieruchomości nie zostały skutecznie wyłączone z umowy dzierżawy i były nią objęte do końca trwania umowy. Nieważność Aneksu wynikała zdaniem Skarżącej z tego, że został on zawarty w związku i na podstawie art. 4 ustawy zmieniającej, która to regulacja – jak podnosiła konsekwentnie w postępowaniu sądowym – jest niezgodna z Konstytucją.

Naruszenie swoich praw Skarżąca upatruje zatem w rozstrzygnięciu sądu, zgodnie z którym Aneks nr 11 do umowy dzierżawy był skuteczny, tj. że rzeczywiście Skarżąca zobowiązana była wyłączyć 30% powierzchni użytków rolnych, a więc przedmiotem umowy dzierżawy stał się obszar pomniejszony o 30%.

W przekonaniu Rzecznika, w przedstawionej sprawie występuje tym samym ten szczególny związek między naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych, ostatecznym orzeczeniem wydanym w sprawie a przepisem zaskarżonym przez Skarżącą. Nieuwzględnienie powództwa Skarżącej wynikało bowiem ze zbadania i uznania przez sądy, że w świetle art. 4 ustawy zmieniającej Aneks nr 11 jest ważny.

Przy czym sądy, aby stwierdzić ważność tego Aneksu, przeanalizowały kwestię konstytucyjności art. 4 ustawy zmieniającej.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że kwestia konstytucyjności art. 4 ustawy zmieniającej stanowiła wyłączną przyczynę oddalenia powództwa Skarżącej, w którym Skarżąca upatruje naruszenia swoich konstytucyjnych praw. Oznacza to, że o rozstrzygnięciu w sprawie Skarżącej ostatecznie zadecydowała wyłącznie kwestia konstytucyjności art. 4 ustawy zmieniającej. A zatem to ta regulacja ukształtowała sytuację prawną Skarżącej.

W przekonaniu Rzecznika, wskazane powyżej okoliczności jednoznacznie wskazują, że art. 4 ustawy zmieniającej ukształtował sytuację prawną Skarżącej w przedmiotowym postępowaniu. Potwierdza to także założenie, zgodnie z którym, gdyby Trybunał potencjalnie orzekł zgodnie z żądaniem Skarżącej, tj. stwierdził niekonstytucyjność art. 4 ustawy zmieniającej, Skarżąca mogłaby doprowadzić do sanowania swojej sytuacji prawnej, a zatem do ustalenia, że powierzchnia użytków rolnych obejmowała cały obszar przekazany jej w dzierżawę, bez wyłączenia 30% w Aneksie nr 11. Orzeczenie Trybunału nie pozostałoby zatem w tym przypadku obojętne dla ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, tj. wyroku Sądu Okręgowego [REDACTED]

3. Mając powyższe na uwadze, w przekonaniu Rzecznika, skarga konstytucyjna spełnia wymogi formalne związane ze wskazaniem przedmiotu kontroli, a to oznacza, że zasadne jest zbadanie zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z postanowieniami Konstytucji.

Ponadto Rzecznik zauważa – co podnosił również w stanowiskach przedstawionych w sprawach P 9/19, SK 37/24 oraz SK 65/25 i co wciąż zachowuje aktualność – mimo upływu kolejnych lat, przedstawiony problem konstytucyjny pozostaje wciąż aktualny i wywiera wpływ na sytuację prawną dzierżawców oraz na stan prawny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Świadczy o tym m.in. zmiana art. 39b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi dokonana w ustawie z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080; dalej: ustawa z 26 kwietnia 2019 r.). Artykuł 39b ust. 1, w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie tej ustawy, stanowił, iż osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest obowiązana do zapłaty za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była

ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Na mocy art. 3 pkt 14 ustawy z 26 kwietnia 2019 r. wyraz „5-krotność” zastąpiono wyrazem „30-krotność”. Warto też podkreślić, że także i ten przepis, w poprzednim brzmieniu, był przedmiotem orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, w których zgodność tej regulacji z Konstytucją uznano jedynie „warunkowo”<sup>3</sup>, natomiast obecna treść art. 39b ustawy z 1991 r. jest przedmiotem kolejnego postępowania w sprawie SK 17/25, pozostającego w toku, a udział w nim również bierze Rzecznik Praw Obywatelskich (por. pismo procesowe Rzecznika z 10 marca 2025 r., nr sprawy: IV.7005.1.2025).

W trakcie prac nad ustawą z 26 kwietnia 2019 r. w senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w toku dyskusji nad zmianą art. 39b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że „celem społecznym [tej zmiany] jest m.in. zrealizowanie przepisów, które zostały wprowadzone w 2011 r., dotyczących m.in. wyłączenia 30% nieruchomości dzierżawionych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ponownego włączenia do Zasobu Skarbu Państwa tych gruntów celem powiększenia gospodarstw (...) rodzinnych”<sup>4</sup>.

Z informacji podanych podczas dyskusji wynika, że nadal istnieje duży problem z egzekwowaniem wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, dokonanych w związku z ustawą zmieniającą. Dzierżawcy bowiem, mimo zawarcia umów, nie godzą się na wyłączenia, kwestionując na drodze sądowej ważność aneksów i ich podstawę prawną, czego przykładem jest również sprawa Skarżącej.

Należy wreszcie zauważyć, że w latach 2023–2026 wygasają kolejne 144 umowy obejmujące łączną powierzchnię 96 tys. ha, które nie mogą zostać przedłużone, ponieważ dzierżawcy, z którymi umowy te zostały zawarte, nie przyjęli zaproponowanych zmian do umowy dzierżawy – stosownie do art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej, tj. nie wyrazili zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy<sup>5</sup>. Jak się wskazuje w opracowaniach, „szczyt

---

<sup>3</sup> Zob. wyrok TK z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15 oraz postanowienie TK z 22 marca 2017 r., sygn. P 5/16.

<sup>4</sup> Zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (127.) w dniu 7 maja 2019 r., s. 11.

<sup>5</sup> Dane z raportu NIK: Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa; Nr ewid. 132/2022/P/22/035/KRR; <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27961,vp,30781.pdf>; dostęp: 13.05.2024.

wygasania” umów dzierżawy przypadał na lata 2023-2024, kiedy to przestały obowiązywać umowy obejmujące areał ponad 74 tys. ha. Niemniej jednak proces ten zakończy się dopiero w roku 2033 (w latach 2027-2033 wygasną umowy obejmujące łącznie ponad 24 tys. ha)<sup>6</sup>. Problem wyłączenia pozostaje zatem wciąż aktualny i – w ocenie Rzecznika – wymaga rozstrzygnięcia przez Trybunał. Ze względu zatem na wagę przedstawionego problemu i jego znaczenie dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, Rzecznik przystąpił do postępowania zainicjowanego przedmiotową skargą konstytucyjną.

### **3. Przedmiot skargi konstytucyjnej – zakres zaskarżenia**

Skarżąca upatruje naruszenia swoich konstytucyjnych praw i wolności w całym art. 4 ustawy zmieniającej, nie zaś w regulacjach zamieszczonych w jego poszczególnych ustępach. Rzecznik podziela taki sposób sformułowania przedmiotu skargi, z uwagi na to, że przedstawiony problem konstytucyjny dotyczy całego mechanizmu, jaki został ukształtowany w art. 4 ustawy zmieniającej – nie zaś poszczególnych jego elementów.

Przepis ten w sposób kompleksowy reguluje bowiem mechanizm zmiany umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przez wyłączenie z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, wskazując jego przedmiot, granice czasowe oraz skutki prawne. Poszczególne jednostki redakcyjne art. 4, określając elementy tego mechanizmu, są ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie się uzupełniając. Dlatego też zasadne jest uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjnej całego art. 4, nie zaś jego poszczególnych ustępów, w oderwaniu od pozostałych.

### **III. Wprowadzenie zakwestionowanej regulacji i jej kontekst normatywny**

Zakwestionowaną regulację wprowadziła do systemu prawnego ustawa zmieniająca. Ustawa ta weszła w życie w dniu 3 grudnia 2011 r.

---

<sup>6</sup> G. Gorzelak (red.), *Skutki polityki państwa wobec dzierżawców wielkoobszarowych gospodarstw rolnych utworzonych w wyniku przekształceń byłych PGR-ów*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2024, s. 15.

## **1. Stan prawny przed wejściem w życie ustawy zmieniającej**

Należy przypomnieć na wstępie, że do wejścia w życie ustawy zmieniającej, formami gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, były:

- 1) sprzedaż mienia w całości lub jego części na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy;
- 2) oddanie na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym na zasadach określonych w rozdziale 8 (dzierżawa, najem);
- 3) wniesienie mienia lub jego części do spółki;
- 4) oddanie na czas oznaczony administratorowi całości lub części mienia w celu gospodarowania, na zasadach określonych w art. 25 ustawy;
- 5) przekazanie w zarząd;
- 6) zamiana nieruchomości.

Przy czym dominującymi sposobami gospodarowania Zasobem w praktyce były dzierżawa i sprzedaż.

W doktrynie wskazywano, że sposoby zagospodarowania mienia Zasobu były równorzędne i jedynie cele określone w art. 6 ustawy o gospodarowanie nieruchomościami rolnymi wskazywały na preferencje związane z prywatyzacją (S. Prutis, *Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA*, Białystok 1997, s. 78 oraz J. Lisowski, A. Niewiadomski, komentarz do art. 24, [w:] P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, Lex).

Dzierżawa stanowiła zatem jedną z podstawowych form gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi do Zasobu. Szczegółowe regulacje dotyczące dzierżawy zostały zawarte w rozdziale 8 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, w brzmieniu obowiązującym do 2 grudnia 2011 r., mienie wchodzące w skład Zasobu mogło być wydzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, na zasadach Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem art. 38a, tj. sytuacji wydzierżawiania lub wynajmowania osobom fizycznym lub prawnym z zapewnieniem dzierżawcy lub najemcy prawa kupna przedmiotu dzierżawy lub najmu najpóźniej z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa.

Dzierżawcy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu przysługiwało pierwszeństwo nabycia dzierżawionej nieruchomości, jeśli dzierżawa trwała co najmniej trzy lata (art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami

rolnymi), o ile w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha (art. 28a ust. 1 w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2016 r.) oraz możliwość bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy (art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami).

Według informacji wskazanych w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr VI.2849), Agencja Nieruchomości Rolnych od początku swojego działania do 2008 r. przejęła do Zasobu nieruchomości o łącznej powierzchni ponad 4,7 mln ha – przy czym były to grunty przejęte przede wszystkim po państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej oraz Państwowym Funduszu Ziemi.

W tym czasie, tj. przez 16 lat funkcjonowania – Agencja sprzedała nieruchomości Zasobu o łącznej powierzchni ok. 1,9 mln ha (ok. 39%). Ogółem w wyniku sprzedaży oraz nieodpłatnego przekazania podmiotom uprawnionym, a także pozostałego trwałego rozdysponowania, do końca 2008 r. stan nieruchomości wchodzących do Zasobu zmniejszył się o 2 358,013 ha, co stanowiło 49,9% powierzchni przejętych nieruchomości. Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. w Zasobie znajdowały się nieruchomości Skarbu Państwa o pow. 2 367,401 ha, natomiast w dzierżawie znajdowało się ok. 1,8 mln ha (tj. około 75% gruntów pozostających w Zasobie) – użytkowanych przez ponad 122 tys. dzierżawców.

W literaturze wskazuje się, że znaczny udział dzierżawy w gospodarowaniu Zasobem uzasadniać można m.in. brakiem środków finansowych ze strony gospodarstw rolnych na zakup gruntów. Umowa dzierżawy służy bardzo często uzupełnianiu areálu uprawnego gospodarstw rolnych i chociaż nie zmienia formy własności gruntów, to daje możliwość gospodarowania zgodnie z zasadami rynku. Dzierżawca uzyskuje swobodę podejmowania decyzji, a jednocześnie jest w pełni obciążony ryzykiem z tym związanym. Rolnicy preferują dzierżawę jako sposób powiększania istniejących, jak i tworzenia nowych gospodarstw. Umowa ta nie niesie ze sobą tak wielkiego wydatku, jak zakup gruntu rolnego, co pozwala ulokować zasoby finansowe w innych środkach produkcji (zob. A. Suchoń, *Dzierżawa jako tytuł organizowania i prowadzenia gospodarstwa rolnego*, „Roczniki Naukowe SERiA” z 2003, t. 5, z. 4, s. 307-311 oraz A. Majchrzak, *Prawno-ekonomiczne aspekty zmian przepisów o dzierżawie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 123-149).

## **2. *Ratio legis ustawy zmieniającej***

Ustawa zmieniająca wprowadziła istotne zmiany w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, dążąc do zmiany powyższej struktury i trwałego rozdysponowania nieruchomości pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Projektowana ustawa zmierzała do zmiany w zakresie ustawowych form gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa polegających na oddaniu nieruchomości Zasobu do odpłatnego korzystania osobom fizycznym lub prawnym (najem, dzierżawa) lub na oddaniu do administrowania na czas oznaczony – przez rezygnację z dzierżawienia tych gruntów na rzecz przede wszystkim ich sprzedaży (por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, druk nr VI.2849). Projektodawca wskazał, że „[m]ając na uwadze fakt, iż w okresie 16 lat działań Agencji rozdysponowanych trwale zostało jedynie około 50% nieruchomości Zasobu, a także z uwagi na istniejący bardzo duży popyt na ziemię rolną, który nasilił się zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, proponuje się rozwiązania (...), które (...) zintensyfikują sprzedaż nieruchomości Zasobu”.

Realizacja wskazanego celu znalazła wyraz m.in. w zmianie art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Przepis ten w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, stanowił, że Agencja gospodaruje Zasobem w drodze w pierwszej kolejności sprzedaży mienia w całości lub jego części na zasadach określonych w rozdziale 6. Użycie przez ustawodawcę określenia „w pierwszej kolejności” wskazało niewątpliwie na przyznanie pierwszeństwa tej formie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu. Pozostałym formom gospodarowania pozostawiono tym samym rolę jedynie subsydiarną (zob. Ł. Sankiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, LexisNexis 2014, Lex).

Odnosząc się do dzierżawy jako formy gospodarowania nieruchomościami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa należy wskazać przede wszystkim, że ustawa zmieniająca dodała art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, zgodnie z którym „[w] umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy”. Przepis ten dotyczy zatem umów zawieranych już po wejściu w życie tej regulacji. Ustawodawca, chcąc jednak przyspieszyć prywatyzację jak największej części państwowych nieruchomości rolnych, wprowadził kwestionowany

art. 4 ustawy zmieniającej, który pozwalał na ingerencję również w trwające stosunki dzierżawy. Celem tej regulacji była zmiana umów zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z dotychczas dzierżawionych, a następnie rozdysponowanie tych gruntów – ich sprzedaż – rolnikom indywidualnym, którzy mieli w ten sposób powiększać swoje gospodarstwa rolne i poprawiać ich zdolności produkcyjne. Ustawa ta miała polepszyć także sytuację prawną dzierżawców, którzy w przypadku zgody na wyłączenie 30% powierzchni uzyskiwali możliwość zakupu pozostałej w dzierżawie powierzchni gruntów rolnych i w konsekwencji gwarancję stabilności.

Projektodawca wskazywał przy tym, że w dotychczasowych umowach dzierżawy zawartych między Agencją a rolnikiem jako dzierżawcą zawarte było postanowienie stanowiące o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 20% powierzchni dzierżawionej nieruchomości; „jedyną różnicą pomiędzy projektowaną zmianą a obecnie stosowanymi rozwiązaniami (postanowieniem umownymi) jest zwiększenie części użytków rolnych, która może podlegać wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy, z 20% do 30% oraz uregulowanie tych kwestii w ustawie oraz umowach”.

Należy zaznaczyć, że już na etapie prac legislacyjnych zwracano uwagę na wątpliwości co do rozwiązań przyjętych w art. 4 ustawy zmieniającej – także w aspekcie ich konstytucyjności. W opinii zleconej Biura Analiz Sejmowych prof. dr hab. P. Czechowski wskazał, że skrócenie umów dzierżawy w myśl obecnego art. 4 ustawy zmieniającej budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego. Proponowane rozwiązanie stanowi – w jego ocenie – nieproporcjonalną ingerencję naruszającą zasadę ochrony praw majątkowych oraz zasadę równości wobec prawa w aspekcie różnicowania grup dzierżawców, w zależności od przyjęcia „propozycji” Agencji Nieruchomości Rolnych bądź jej odrzucenia. W opinii wskazano, że „projektowana w art. 4 „propozycja” zmiany umowy dzierżawy pod warunkiem uzyskania ustawowego prawa korzyści w postaci prawa pierwszeństwa przez dzierżawcę nosi znamiona niedozwolonych praktyk polegających na wprowadzeniu uciążliwych klauzul sprzecznych z naturą umowy gospodarczej. Projektowana ультимatywna „propozycja” zmiany umowy dzierżawy jest sprzeczna z właściwością cywilno-prawną stosunku zobowiązaniowego oraz kodeksowymi zasadami współżycia społecznego, o których mowa w art. 353<sup>1</sup> k.c.”. W opinii zwrócono także uwagę na to, że wprowadzana regulacja pomija całkowitym milczeniem problem wystąpienia ewentualnych strat dzierżawców z tytułu utraconego zysku, którego nie osiągnęli (*lucrum cessans*) oraz rozliczeń niezamortyzowanych nakładów przez nich poczynionych. Przerzucanie kosztów prowadzonej przez państwo polityki rolnej na

dzierżawców gruntów państwowych godzi w konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych oraz praw nabytych<sup>7</sup>.

Kwestię odpowiedzialności za szkody wyrządzone dzierżawcom, np. z tytułu utraty dochodów z uwagi na konieczność ograniczenia produkcji zwierzęcej i poniesionych na nią nakładów materialnych, konieczność przyspieszenia spłat kredytów bankowych, zgłaszały także w toku konsultacji takie podmioty, jak: Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa RP, Federacja Związków Pracodawców Dzierżawców i Właścicieli Rolnych.

### **3. Treść zakwestionowanej regulacji**

Artykuł 4 ustawy zmieniającej miał charakter przejściowy, epizodyczny.

Zgodnie z ust. 1 art. 4 ustawy zmieniającej, jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przedstawi dzierżawcom w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Wraz z zawiadomieniem tym Agencja przysyła projekt zmiany umowy dzierżawy, określając działki ewidencyjne lub ich części, które proponuje wyłączyć z dzierżawy. Należy podkreślić przy tym, że ustawa nie pozostawiła żadnych możliwości dla ewentualnych negocjacji co do wyłączenia konkretnych działek. Innymi słowy, projekt przedstawiony przez Agencję nie podlegał zmianom.

W terminie trzech miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1 art. 4 dzierżawca składa Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie w formie pisemnej o: 1) przyjęciu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy

---

<sup>7</sup> poważne zastrzeżenia konstytucyjne wobec kwestionowanej regulacji podnoszone są również i w bieżącym piśmiennictwie – por., poza opracowaniami cytowanymi w piśmie Rzecznika, m.in. R. Piotrowski [w:] G. Gorzelak, A. Kołodziej, R. Piotrowski, W. Poczta, J. Pyrgies, A. Sadowski, *Parcelacje dużych gospodarstw – droga donikąd? Skutki polityki państwa realizowanej wobec dzierżawców wielkotowarowych gospodarstw rolnych utworzonych w wyniku przekształceń byłych PGR-ów*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2024, s. 73-92.

dzierżawy zawartych w projekcie albo 2) odrzuceniu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy zawartych w projekcie.

W przypadku przyjęcia przez dzierżawcę zaproponowanych zmian, Agencja i dzierżawca niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dokonują w formie pisemnej, zmiany tej umowy (art. 4 ust. 5). Od dnia wydania Agencji nieruchomości wyłączonych z dzierżawy następuje odpowiednie zmniejszenie czynszu dzierżawnego (ust. 6 art. 4).

W przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy dzierżawcy przysługiwało uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, niezależnie od faktycznego trwania tej umowy (ust. 7 art. 4 ustawy zmieniającej). Przy czym oświadczenie o skorzystaniu z tego uprawnienia dzierżawca składał Agencji w formie pisemnej wraz z oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy, podając termin, w którym dokona tego zakupu. Termin dokonania tego zakupu związany był zaś z tym, na jaki czas została zawarta umowa. Termin nie mógł być krótszy niż 3 miesiące od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy, i dłuższy niż: 2 lata – jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływał nie później niż po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy; 4 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy upływał po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy i nie później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy; 6 lat, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływał później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy. Przy czym zastosowanie miały w tym przypadku zasady ogólne, w tym art. 28a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, zgodnie z którym sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha.

Użytki rolne wyłączone z dzierżawy w wyniku zmiany umowy w związku z przyjęciem propozycji złożonej przez ANR zgodnie z ust. 1 art. 4 ustawy zmieniającej, Agencja w terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy przeznaczają do sprzedaży na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

W przypadku odrzucenia zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy, a także w przypadku niedokonania zmian w terminie miesiąca od dnia złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy – z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, nie stosuje się art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, tj. pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości, oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, tj. bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy. Innymi słowy, dzierżawca, który nie wyraził zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, tracił uprawnienia przyznane mu na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Szczególne regulacje określały także tryb wyłączeń w przypadku nieruchomości, których dzierżawa była niezbędna do wykonywania obowiązków lub zobowiązań związanych z przyznaną danemu dzierżawcy przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej pomocą finansową współfinansowaną lub finansowaną z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich lub Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

Zgodnie zaś z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej przepisy art. 4 nie miały zastosowania do umów zawartych przed dniem wejścia w życie tej ustawy, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej po dokonaniu wyłączeń nie przekraczałaby 300 ha, chyba że dzierżawca złoży wniosek do Agencji o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, lub stroną dzierżawy jest spółka, o której mowa w art. 5 ust. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi lub inna spółka prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.

Oznacza to, że art. 4 ustawy zmieniającej i obowiązek przedstawienia przez Agencję propozycji wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych dotyczył dzierżawców – osoby fizyczne bądź inne podmioty, w tym spółki prawa handlowego, w których Skarb Państwa nie posiadał większości akcji lub udziałów – których powierzchnia dzierżawionych gruntów po dokonaniu wyłączeń przekraczałaby 300 ha.

#### **4.     *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości***

Istotne znaczenie dla określenia kontekstu normatywnego funkcjonowania ustawy zmieniającej miała ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości. Ustawa ta weszła w życie 30 kwietnia 2016 r., w zasadniczy sposób przeobrażając zasady

gospodarowania nieruchomościami rolnymi – zarówno prywatnymi, jak i pozostającymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Szczegółowa analiza nowych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi, ukształtowanych ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, z perspektywy zgodności ich z Konstytucją, została przedstawiona przez Rzecznika w skierowanym do Trybunału wniosku zarejestrowanym pod sygn. K 36/16. W niniejszej sprawie Rzecznik ograniczy zatem uwagi na tle wskazanej ustawy jedynie do dwóch kwestii istotnych z punktu widzenia obecnie zaskarżonej regulacji.

Pierwszą z nich jest wstrzymanie możliwości sprzedaży nieruchomości rolnych w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy. Obecnie termin ten przedłużono do lat dziesięciu, tj. do 30 kwietnia 2026 r.<sup>8</sup>.

Należy przypomnieć, że ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości została uchwalona w związku ze zbliżającym się zakończeniem 12-letniego okresu ochronnego na zakup nieruchomości rolnych przez cudzoziemców. W dniu 1 maja 2016 r. miało bowiem 12 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w tym dniu też – zgodnie z ust. 4.2 załącznika XII do Aktu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej – kończył się okres ochronny na zakup tychże nieruchomości. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 293/VII) „Istnieje zagrożenie, że po tej dacie ziemia rolna w Polsce będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, w których ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce, oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli, niebędących rolnikami. Takie ograniczenia prawne istnieją m.in. we Francji, Niemczech czy Danii. Poza tym, z uwagi na prognozowane w przyszłości coraz większe problemy z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego związane z kurczeniem się zasobów ziemi uprawnej na świecie, spodziewane jest wzmożone zainteresowanie ziemią rolniczą z tego powodu, że jej zakup oznaczał będzie korzystną lokatę kapitału”. W uzasadnieniu projektu podkreślono ponadto, że duże zainteresowanie nabyciem nieruchomości rolnych z Zasobu przez osoby niebędące rolnikami indywidualnymi obserwowane jest już obecnie, a przejawem tego są liczne transakcje nabywania ziemi rolnej przez zagraniczne osoby fizyczne i prawne, które wykorzystują do tego celu obywateli polskich, nazywanych potocznie „słupami”, którzy są finansowani przez rzeczywistych nabywców i tylko tytularnie są właścicielami

---

<sup>8</sup> por. art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 760).

ziemi. W rzeczywistości jednak ziemia rolna pozostaje w dyspozycji podmiotów zagranicznych, które przygotowują się do formalnego nabycia jej własności po 1 maja 2016 r. Proceder ten należy uznać za wysoce niebezpieczny i prowadzący do sytuacji, w której polska ziemia rolna stanie się własnością zagranicznych podmiotów w skali nieporównywalnej z innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Jest to sytuacja niebezpieczna również z tego powodu, że polska ziemia rolna w znacznej skali może trafiać w ręce właścicieli, którzy nie będą zainteresowani jej uprawą, a wyłącznie albo głównie – lokatą kapitału. Może to stanowić istotne zagrożenie bezpieczeństwa żywnościowego Polski, a także zagrożenie interesu ekonomicznego całej polskiej gospodarki, w której produkcja rolnicza odgrywa istotną rolę.

Realizacji powyższych celów służy zatem przede wszystkim art. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, zgodnie z którym w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z wyjątkami wskazanymi w art. 2 ust. 1 i 2 tej ustawy. Termin ten, jak wskazano wcześniej, w 2021 r. przedłużono o kolejne 5 lat, do 2026 r.

Na marginesie należy wskazać, że z perspektywy art. 4 ustawy zmieniającej istotne znaczenie miały przepisy przejściowe ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości. Zgodnie z art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, do postępowań dotyczących nabycia nieruchomości rolnych oraz wpisu do księgi wieczystej wszczętych na podstawie umów wskazanych w art. 3, art. 4, art. 6 i art. 7, i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Wątpliwości na tle tej regulacji budziła kwestia, czy uwzględniając racje celowościowe, systemowe oraz aksjologiczne, możliwe byłoby dokonanie wykładni art. 12 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości uzasadniającej odmowę jej zastosowania w odniesieniu do regulacji zawartej w art. 4 ustawy zmieniającej. Kwestia ta została podniesiona w uchwale SN z dnia 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17. Jednak w związku z uznaniem przez Sąd Najwyższy, iż art. 4 ustawy zmieniającej oraz podjęte na jego podstawie czynności nie są źródłem roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży dzierżawionej nieruchomości, wyjaśnienie jej stało się bezprzedmiotowe<sup>9</sup>.

Druga kwestia, na którą należy zwrócić uwagę w kontekście zaskarżonej regulacji, to zmiana polityki państwa w stosunku do gospodarowania nieruchomościami rolnymi wchodzącymi do Zasobu.

---

<sup>9</sup> więcej na temat uchwały SN z dnia 19 października 2017 r. w dalszej części pisma.

Celem ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości rolnych było bowiem także – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej ustawy – „ustanowienie ładu prawnego stanowiącego rzeczywiste odzwierciedlenie zasady wyrażonej w art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”. W celu realizacji tej wizji ustroju rolnego ustawodawca wprowadził zmiany w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego oraz w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na zmianę art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1991 r. Przepis ten w brzmieniu nadanym ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości stanowił, że Agencja gospodaruje Zasobem w drodze: **w pierwszej kolejności wydzierżawiania** albo sprzedaży nieruchomości rolnych na powiększenie lub utworzenie gospodarstw rodzinnych, na zasadach określonych w rozdziałach 6 i 8. Nie budzi zatem wątpliwości, że ustawodawca jednoznacznie dał w ten sposób wyraz zmianie polityki gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu w porównaniu do wizji, jaką wyrażała ustawa zmieniająca, uznając za preferowaną i podstawową formę gospodarowania nieruchomościami rolnymi z Zasobu już nie sprzedaż, ale – dzierżawę. W projekcie ustawy wskazano: „[p]aństwowa ziemia rolna powinna pozostawać nadal w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych, a podstawowym sposobem zagospodarowania tej ziemi powinny być korzystne dla rolników trwałe dzierżawy, które zapewniają jednak właścicielską kontrolę nad sposobem ich zagospodarowania”.

Ponadto należy zasygnalizować, że ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości wprowadziła także istotne zmiany w odniesieniu do nabycia oraz dzierżawy państwowych nieruchomości rolnych, w tym w art. 28a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Mimo zatem tego, iż zarówno ustawa zmieniająca, jak i ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, jako swoje cele wskazały realizację art. 23 Konstytucji, to akty te stanowią wyraz odmiennej wizji i oceny państwa w odniesieniu do własności państwowych nieruchomości rolnych i gospodarowania nią. O ile ustawa zmieniająca stanowiła wyraz polityki polegającej na dążeniu do trwałego rozdysponowania gruntów należących do Zasobu i przyspieszenia procesu „prywatyzacji” tych nieruchomości (także na rzecz rodzinnych gospodarstw rolnych), o tyle ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości stanowi wyraz odmiennej polityki w zakresie celowości istnienia państwowych nieruchomości rolnych i sposobu gospodarowania nimi, polegającej na odejściu od „prywatyzacji” państwowych gruntów rolnych, pozostawieniu ich w dyspozycji państwa – ANR, a obecnie Krajowego Ośrodka – i

oparciu się na dzierżawie, jako podstawowej, preferowanej formie gospodarowania nieruchomościami rolnymi z Zasobu.

#### **IV. Zarzuty niekonstytucyjności art. 4 ustawy zmieniającej**

##### ***Wzorce kontroli***

W ocenie Rzecznika zakwestionowana regulacja narusza art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji (tj. prawo do ochrony praw majątkowych przed nieproporcjonalną ingerencją), art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji (tj. prawo do równej ochrony praw majątkowych), a także w związku z art. 2 (poprzez naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz prawnego bezpieczeństwa w kształtowaniu praw majątkowych dzierżawców znajdujących się w takiej sytuacji prawnej jak Skarżąca), jak również narusza art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji, wprowadzając konstytucyjnie nieuzasadnione ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

##### **1. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji**

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej (ust. 2 art. 64 Konstytucji). W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje ochroną wszystkie prawa majątkowe (wyrok z dnia 11 maja 2010 r., SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34), tj. „takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy” (por. wyroki TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97 oraz 8 kwietnia 2014 r., K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38). Za „prawa majątkowe” w rozumieniu art. 64 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny uznawał m.in.: inne niż własność prawa majątkowe o charakterze bezwzględny oraz prawa majątkowe o charakterze zobowiązaniowym, a także tzw. publiczne prawa majątkowe. W wyroku z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie SK 32/14 (OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 84) TK wskazał, że „wyliczenie w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie tylko własności, ale i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia zmierza do podkreślenia szerokiego zakresu gwarantowanego przez ten przepis prawa konstytucyjnego – przez wymienienie tych jego elementów, które zdaniem twórców konstytucji zasługują na uwydatnienie. Oparte na tym przepisie konstytucyjne prawo podmiotowe należy do tych, których realizacja zakłada obowiązywanie regulacji ustawowej, dotyczącej nie tylko jego ewentualnych ograniczeń (o czym mówi

odnoszący się do ogółu praw i wolności art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz dotyczący własności art. 64 ust. 3 Konstytucji), ale także – a nawet przede wszystkim – jego treści (...)."

Trybunał przyjął jednocześnie, że prawo do ochrony własności oraz prawo do ochrony innych praw majątkowych gwarantuje wolność majątkową. W ramach tej wolności, zapewnionej jednostce przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, szczególnym przedmiotem ochrony staje się ogół praw majątkowych „przyznanych” jej przez prawo pozytywne. Ustrojodawca, chroniąc wolność majątkową jednostki, z jednej strony zapewnia jej wolność dysponowania majątkiem, z którą koreluje zakaz ingerencji państwa, z drugiej zaś strony wprowadza nakaz instytucjonalizacji własności i innych praw majątkowych. Dwa podstawowe uprawnienia wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, jako statuującego prawo do ochrony własności oraz prawo do ochrony innych praw majątkowych jako publiczne prawo podmiotowe, to zatem prawo domagania się nieingerowania przez państwo we własność i inne prawa majątkowe oraz prawo do instytucjonalnego zagwarantowania korzystania z własności i innych praw majątkowych.

Nie budzi wątpliwości, że dzierżawa, która jest prawem majątkowym, należy zatem do konstytucyjnej kategorii „innych praw majątkowych” i podlega ochronie, zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika zakwestionowana regulacja, przez to, że wprowadza, w specyficzny, szczegółowo ukształtowany sposób, zmianę umów dzierżawy – zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej i niezawierających postanowienia o dopuszczalności dokonania wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych – przez wyłączenie 30% powierzchni dzierżawionych użytków rolnych, narusza prawo do ochrony praw majątkowych przed nadmierną (nieproporcjonalną) ingerencją (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

### ***Zmiana umowy zawartej przed wejściem w życie ustawy zmieniającej***

Umowa dzierżawy mienia wchodzącego w skład Zasobu jest umową cywilnoprawną zawieraną co do zasady po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego, do 1 września 2017 r. przez Agencję (a po tym terminie przez Krajowy Ośrodek), której w myśl art. 5 ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i 2 ustawy, tj. m.in. nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów

Państwowych i parków narodowych oraz innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń.

Agencja (obecnie KOWR), zawierając umowę dzierżawy mienia z Zasobu, wykonuje władztwo właścicielskie, a zatem uprawnienia Państwa w sferze *dominium*, a nie *imperium*, występuje więc jako uczestnik obrotu cywilnoprawnego.

Odnosząc się do kwestii zmiany umowy dzierżawy przez wyłączenie z jej przedmiotu określonej powierzchni użytków rolnych, należy wskazać, że do 3 grudnia 2011 r. ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi przewidywała w art. 39 ust. 5 możliwość wypowiedzenia przez Agencję umowy dzierżawy, także zawartej na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części lub całości nieruchomości, która w czasie trwania umowy została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Wypowiedzenie umowy dzierżawy dotyczące części nieruchomości pociąga za sobą odpowiednie zmniejszenie czynszu. Art. 704 Kodeksu cywilnego stosuje się odpowiednio. Ustawa ta nie regulowała zaś kwestii innych wyłączeń z przedmiotu dzierżawy, jakie mogłyby nastąpić w trakcie jej trwania.

Kwestia wyłączeń ujęta była natomiast w umowach dzierżawy. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, zawarte w umowach postanowienia dotyczące wyłączeń (tzw. klauzule wyłączeniowe) regulowały możliwość wyłączenia ok. 20% powierzchni dzierżawionych użytków rolnych.

W przekonaniu projektodawcy zatem, skoro umowy dzierżawy zawierały klauzule wyłączeniowe, to wprowadzenie kwestionowanego mechanizmu nie stanowiło znaczącej zmiany sytuacji prawnej dzierżawców. Tym bardziej, że zmiana warunków dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, następować ma – jak podkreślali – po zaakceptowaniu tych zmian przez dzierżawcę.

W ocenie Rzecznika analiza zakwestionowanej regulacji nie pozwala jednak na uznanie, że zawarta w art. 4 ustawy zmieniającej konstrukcja wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych następowała „za porozumieniem i zgodą dzierżawców” (tak w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, druk sejmowy nr 2489/VI, s. 32) oraz że nie wpłynęła istotnie na sytuację prawną dzierżawy. W przekonaniu Rzecznika przyjęta regulacja narzuciła zmiany umów dzierżawy w zakresie jej przedmiotu, ingerując w istotny sposób w stosunek dzierżawy ukształtowany umową zawartą przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i naruszając tym samym stabilność i

trwałość stosunków dzierżawy, ukształtowanych na podstawie umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej – prowadząc do ingerencji w ochronę praw majątkowych.

Nie budzi wątpliwości, że wprowadzona regulacja nie wywoływała skutków *ex lege* w postaci wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów. Wyłączenie uzależnione było bowiem od wyrażenia przez dzierżawcę zgody na dokonanie zmian umowy dzierżawy w tym przedmiocie. Przy czym, należy zwrócić uwagę na wskazany w uzasadnieniu projektu argument przemawiający za przyjęciem przez ustawodawcę „dobrowolności” wyłączeń. W pkt IV oceny skutków regulacji, odnosząc się do kwestii wpływu projektowanego unormowania na sektor finansów publicznych, projektodawca wskazał, że z tej racji, iż „zmiana umów dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% użytków rolnych dokonywana będzie za porozumieniem i zgodą dzierżawców, (...) nie będzie im przysługiwało roszczenie o rekompensatę z powyższego tytułu”.

W ocenie Rzecznika, mimo oparcia zmian umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej na zgodzie dzierżawcy i oświadczeniu o przyjęciu przez niego zaproponowanych warunków, mechanizm związany ze zmianą umowy powodował, że swoboda podjęcia przez dzierżawcę decyzji o przyjęciu bądź odrzuceniu zaproponowanej zmiany warunków miała charakter pozorny, iluzoryczny. Zakwestionowana regulacja *de facto* wymusiła na dzierżawcach, chcących kontynuować prowadzoną na dzierżawionych gruntach działalność rolniczą, wyrażenie tej zgody, przez wskazanie w art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej sankcji za odrzucenie zaproponowanych zmian. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej, w przypadku odrzucenia zaproponowanych zmian umowy dzierżawy bądź w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych zmian, bądź też w przypadku niedokonania zmiany umowy dzierżawy z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, nie stosuje się art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Jak wskazano w przedstawionej powyżej analizie, na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami dzierżawcy przysługują dwa istotne uprawnienia. Pierwszym z nich jest pierwszeństwo unormowane w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy. W myśl tego przepisu dzierżawcy, którego dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat, przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości z Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie. Przy czym należy zaznaczyć, że w zakresie możliwości realizacji pierwszeństwa zastosowanie ma regulacja art. 28a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, określająca ograniczenia w zakresie powierzchni nieruchomości nabywanych z Zasobu.

Artykuł 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi pozwala z kolei dotychczasowemu dzierżawcy na zawarcie z Agencją kolejnej umowy dzierżawy w oparciu o zgodne oświadczenia stron, z wyłączeniem trybu przetargowego. Do zawarcia umowy niezbędne jest wówczas, poza złożeniem przez dzierżawcę oświadczenia o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości, uzgodnienie między stronami nowych warunków, w ramach których czynsz dzierżawny nie może być niższy niż dotychczasowy. Przepis ten stanowi zatem wyjątek od zasady zawierania umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego i stanowi swoisty przywilej, który ma pozwolić dotychczasowemu dzierżawcy na przedłużenie dzierżawy i kontynuowanie prowadzonej produkcji rolnej.

Mimo iż, w świetle stanowiska judykatury, ani pierwszeństwo, ani możliwość bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy nie są prawami podmiotowymi (por. m.in. uchwały SN z dnia 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 95/08 oraz 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17, a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt I ACa 541/10), to należy wskazać, że – w ocenie Rzecznika – mają one charakter instrumentu stabilizującego stosunek dzierżawy. Wprowadzenie przez ustawodawcę tego swoistego „przywileju” w postaci wyjątku od przetargowego trybu dzierżawienia gruntów, mimo iż nie jest on prawem podmiotowym i nie gwarantuje dzierżawcy pewności co do zawarcia kolejnej umowy, to stanowi jedyny instrument prawny dający dzierżawcy możliwość kontynuowania prowadzonej na dzierżawionych gruntach działalności, stabilizując tym samym stosunek dzierżawy i wpływając na jego trwałość. Pełni zatem bez wątpienia funkcję ochronną. O ile zatem można zarzucać, że przyznanie możliwości bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy nie zawsze w praktyce zagwarantuje taki skutek, to wyłączenie przez ustawodawcę tej możliwości oznacza dla dzierżawcy *de facto* zakończenie działalności rolnej na dzierżawionych terenach. Zwłaszcza, mając na uwadze ograniczenia wprowadzone w życie ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości.

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że mechanizm wyłączenia przyjęty w ustawie zmieniającej dotyczył gospodarstw wielkoobszarowych, których łączna powierzchnia użytków rolnych dzierżawionych z Zasobu po dokonaniu wyłączenia przekraczałyby 300 ha. Oznacza to, że kwestionowanym mechanizmem objęto umowy dzierżawy, których przedmiotem było co najmniej 428,5714 ha. Umowy te, w przeważającej większości, zawierane były w latach 90-tych XX w., po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych. Długoletnie dzierżawy zapewniały pewną stabilizację i trwałość stosunku dzierżawy, co z kolei sprzyjało tworzeniu dobrze zorganizowanych gospodarczo gospodarstw i podejmowaniu przez dzierżawców

kolejnych inwestycji, wzrostowi czynionych przez nich nakładów, zwiększającemu się zatrudnieniu, ale również podejmowaniu zobowiązań finansowych, takich jak chociażby kredyty bankowe na sfinansowanie kolejnych inwestycji.

Artykuł 4 ust. 11 ustawy zmieniającej, stanowiąc zatem swoistą sankcję, czy też, jak wskazał w opinii do projektu ustawy zmieniającej P. Czechowski – rygor utraty czy to możliwości nabycia z pierwszeństwem dzierżawionych nieruchomości, czy też zawarcia kolejnej umowy w trybie bezprzetargowym, wymuszał tym samym przyjęcie warunków zaproponowanych zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej. Rzecznik podkreśla, że mimo iż dzierżawcy nie mogli wpływać na to, w jaki sposób Agencja będzie gospodarować przedmiotową nieruchomością, tj. czy zdecyduje się na jej sprzedaż (wówczas, gdy było to jeszcze możliwe), czy też jednak ją wydzierżawi, to jednak – biorąc pod uwagę, że grunty te winny być z zasady wykorzystywane do efektywnej produkcji rolnej (której Agencja samodzielnie nie prowadzi) – w praktyce mechanizmy przewidziane w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stanowiły istotne zabezpieczenie uprawnień dzierżawców, gwarantując prawidłowe prowadzenie produkcji rolnej. W skargach kierowanych do Rzecznika dzierżawcy wskazywali, że przyjmując zaproponowane przez Agencję zmiany, dokonywali wyboru „mniejszego zła” – zgadzali się na wyłączenie części powierzchni, aby nie stracić ostatecznie całej dzierżawy.

Gdyby ustawodawca nie wprowadził rozwiązania, o którym mowa w art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej, wówczas decyzję o przyjęciu bądź odrzuceniu zaproponowanych zmian dzierżawca mógłby podjąć według swego uznania. W świetle wskazanej regulacji dobrowolność przyjęcia zaproponowanej zmiany warunków miała zaś charakter pozorny. Z jednej strony bowiem ustawodawca zagwarantował dzierżawcy możliwość odrzucenia propozycji wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, co oznaczało, że dzierżawa trwałaby na niezmiennych warunkach do zakończenia czasu, na jaki została zawarta. Z drugiej strony jednak, odrzucenie propozycji ANR oznaczało w praktyce brak możliwości kontynuowania dzierżawy po tym okresie. Tym samym, mimo formalnej dobrowolności, w rzeczywistości wprowadzona regulacja zmuszała dzierżawców, którzy chcieli kontynuować prowadzoną działalność rolną na dzierżawionych z Zasobu gruntach, do przyjęcia zaproponowanych zmian. Na marginesie tylko należy zaznaczyć, że P. Czechowski trafnie wskazał, że to narzucenie propozycji pod rygorem utraty przyznanych dzierżawcy uprawnień jest sprzeczne z cywilnoprawną właściwością prawnego stosunku zobowiązaniowego oraz wyrażonymi w Kodeksie cywilnym zasadami współżycia społecznego, o których mowa w art. 353<sup>1</sup> k.c.

Mając powyższe na uwadze, Rzecznik Praw Obywatelskich uznaje, że, przewidziane przez zakwestionowaną regulację zmiany umów, zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w zakresie przedmiotu dzierżawy przez wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, miały *de facto* charakter przymusowy (tak np.: P. Litwiniuk, *Ewolucja rozwiązań normatywnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2017, t. XV, s. 277-296).

Ponadto należy wskazać, że nie znajduje uzasadnienia stanowisko projektodawcy, jakoby wprowadzona regulacja i wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych nie stanowiła istotnej zmiany sytuacji prawnej dzierżawców. Zdaniem projektodawcy bowiem „jedyną różnicą pomiędzy projektowaną zmianą a obecnie stosowanymi rozwiązaniami (postanowieniami umownymi) jest zwiększenie części użytków rolnych, która może podlegać wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy, z 20% do 30% oraz uregulowanie tych kwestii w ustawie oraz umowach”. Argument ten mógłby uzasadniać wprowadzenie przez ustawodawcę art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, mającego zastosowanie do umów zawieranych po wejściu w życie ustawy zmieniającej. Zarówno postanowienia umowne, jak i art. 38 ust. 1a przyznawały Agencji „możliwość”, nie zaś obowiązek dokonania wyłączeń. Oznacza to, że do takich wyłączeń mogło nie dojść, że mogły być one dokonywane stopniowo, a przede wszystkim, jak się wydaje, że to, które grunty mają podlegać wyłączeniom, może być przedmiotem uzgodnień między stronami umowy. Tymczasem w art. 4 ustawy zmieniającej ustawodawca zobowiązał ANR do przedstawienia, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycji dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy (art. 4 ust. 1 wprost wskazywał, że „Agencja przedstawi (...) propozycję dokonania zmian”). Oznacza to, że w przypadku wyrażenia zgody, co jak wskazano powyżej nie miało charakteru dobrowolności, wyłączenie to miało charakter obligatoryjny.

Należy zwrócić uwagę dodatkowo na element, który od początku prac nad ustawą zmieniającą budził daleko idące wątpliwości – to Agencja w sposób arbitralny decydowała o tym, które grunty miały podlegać wyłączeniu<sup>10</sup>. Ustawodawca powierzył

---

<sup>10</sup> Krytyczne uwagi nt. tego rozwiązania zawarto m.in. w opinii BAS z dnia 25 marca 2010 r., a także w doktrynie: zob. np. A. Majchrzak, Prawno-ekonomiczne aspekty zmian przepisów o dzierżawie nieruchomości rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2012, nr 1, s. 123-149; A. Suchoń, Z prawnej

bowiem wskazanie działek, które miałyby zostać wyłączone, Agencji. Z treści art. 4 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej należy wnosić, że propozycja przedłożona przez ANR miała charakter ostateczny, tzn. nie pozostawiono możliwości dokonania ewentualnych zmian w ramach wspólnych uzgodnień co do tego, które działki miały zostać wyłączone. Tymczasem w skład przedmiotu dzierżawy, zwłaszcza w przypadku gospodarstw powyżej 428 ha, wchodzić mogą grunty o różnej klasie bonitacyjnej, grunty zabudowane i niezabudowane, działki nie posiadające dostępu do drogi, albo o istotnym znaczeniu z punktu widzenia prowadzonej na dzierżawionych terenach działalności. Ustawodawca nie określił zaś żadnych przesłanek, którymi powinna kierować się Agencja przedstawiając dzierżawcy propozycję wyłączenia konkretnych gruntów. Decyzja Agencji w tym zakresie miała zatem charakter arbitralny.

Odnosząc się do kwestii dobrowolności wyłączeń, należy także zaznaczyć, że ustawodawca, jak wskazano w przywołanym powyżej fragmencie uzasadnienia projektu ustawy, nie przewidział żadnych rekompensat z tytułu wyłączenia, a jedynie obniżenie czynszu dzierżawnego w związku ze zmniejszeniem powierzchni dzierżawy. Tymczasem w sytuacji, w której zmiany umów dzierżawy wywołały konieczność ograniczenia prowadzonej produkcji rolnej, zwierzęcej bądź roślinnej, dzierżawca ponosił koszty tej zmiany, jak również ewentualnych strat z tytułu utraconego zysku, którego nie osiągnął (*lucrum cessans*) oraz rozliczeń niezamortyzowanych nakładów. Problem ten sygnalizowano zresztą jeszcze na etapie prac legislacyjnych<sup>11</sup>.

Przyjmując zatem, że w związku z fikcyjnością dobrowolności wyrażenia zgody przez dzierżawcę na dokonanie zmian w przedmiocie dzierżawy, wyłączenia te miały *de facto* charakter przymusowy oraz biorąc pod uwagę kumulację wskazanych powyżej poszczególnych elementów zakwestionowanej regulacji, należy stwierdzić, że art. 4 ustawy zmieniającej stanowi ingerencję w ochronę prawa majątkowego.

### ***Proporcjonalność ingerencji***

Zgodnie jednak z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wyrażone w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji prawa nie mają charakteru absolutnego. Ochrona praw majątkowych nie oznacza zatem zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść i ich absolutnej nienaruszalności (por. wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK ZU

---

problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9, s. 72-90.

<sup>11</sup> Por. opinia P. Czechowskiego z dnia 24 maja 2010 r. przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych.

nr 5/1999, poz. 100). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową. Konieczne jest jednakże, jak podkreśla Trybunał, zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego (por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3).

W tym celu Trybunał konsekwentnie wskazuje na test proporcjonalności, konstruowany w oparciu o art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na test ten składają się trzy pytania: 1) Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków? 2) Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana? 3) Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostaną w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela? (zob. np. wyrok TK z dnia 24 marca 2003 r., P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22).

Analizując zatem zakwestionowane unormowanie z perspektywy wskazanych pytań należy przypomnieć, że zasadniczym celem tej regulacji było trwałe rozdysponowanie nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Temu służyć miała wprowadzona regulacja, w wyniku której wyłączone grunty rolne miały powrócić do Zasobu, a następnie zostać rozdysponowane – przede wszystkim rolnikom indywidualnym na powiększenie gospodarstw rodzinnych i poprawę ich produktywności. Artykuł 4 ust. 10 ustawy zmieniającej stanowił, że ANR przeznacza do sprzedaży na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi użytki rolne wyłączone z dzierżawy, w wyniku zmiany umowy dzierżawy dokonanej na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej, w terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy.

Ustawa zmieniająca miała również na celu **poprawienie sytuacji dzierżawców**. Artykuł 4 ust. 7 tej ustawy przyznawał im bowiem uprawnienie do zakupu całości lub, za zgodą Agencji, części nieruchomości pozostałych po wyłączeniu.

Abstrahując od kwestii słuszności wyboru wizji polityki rolnej państwa i sposobu gospodarowania mieniem należącym do Zasobu należy wskazać, że niewątpliwie dążenie do poprawy struktury gospodarstw rolnych w Polsce było celem słusznym. Z przygotowywanych przez Główny Urząd Statystyczny raportów wynika, że struktura rolna w Polsce, na tle państw Unii Europejskiej, jest bardzo rozdrobniona. W 2010 r. na 1 509 100 gospodarstw rolnych, 815 300 były to gospodarstwa o powierzchni użytków rolnych do 5 ha, co stanowiło ok. 54%, zaś gospodarstw o powierzchni do 10 ha było

1 161 600 (tj. ok. 77%)<sup>12</sup>. Dążenie zatem do wsparcia tych najmniejszych gospodarstw przez rozdysponowanie na rzecz rolników indywidualnych gruntów wyłączonych z dzierżawy wydaje się celem słusznym. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 23 zdanie pierwsze Konstytucji podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Przepis ten stanowi normę programową, nakazującą władzom publicznym – zwłaszcza ustawodawcy – tak kształtować ustrój rolnictwa, aby zapewnić gospodarstwom rodzinnym należyte wsparcie. B. Banaszak wskazuje, że „działalność państwa, a zwłaszcza prowadzona przez nie polityka rolna i regulacje prawne powinny przede wszystkim uwzględniać funkcjonowanie takich gospodarstw rolnych i zapewnić ich produktywność” (zob. B Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, art. 23, nb 1). Wątpliwości budzi jednak, czy rzeczywiście przymusowe *de facto* wyłączenia stanowiły jedyną formę pozwalającą na realizację założonego celu. Tym bardziej, mając na uwadze efekty wyłączeń. W 2016 r. na 1 410 700 gospodarstw rolnych, gospodarstw do 5 ha powierzchni użytków rolnych było 759 900, tj. ok. 54%; do 10 ha – 1 069 800, tj. ok. 72%. Po 5 latach obowiązywania ustawy struktura gospodarstw rolnych – w rozumieniu udziału najmniejszych obszarowo gospodarstw – praktycznie nie uległa więc żadnej zmianie.

W odniesieniu do drugiego ze wskazanych celów, tj. poprawy sytuacji prawnej dzierżawców przez przyznanie im, w przypadku wyrażenia zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy, uprawnienia do zakupu całości lub części pozostałych po wyłączeniu użytków rolnych i zagwarantowania tym samym stabilności prowadzenia produkcji rolnej, należy wskazać, że cel ten nie był możliwy do zrealizowania.

Rozwiązaniem prawnym, które miało służyć realizacji wskazanego celu był art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy polegającej na wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych, dzierżawcy przysługiwało uprawnienie do zakupu całości albo, za zgodą ANR, części nieruchomości, która pozostała po wyłączeniu 30% użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy – z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, o którym mowa w ust. 7 art. 4, dzierżawca składał w formie pisemnej wraz z

---

<sup>12</sup> W 2016 r. na 1 410 700 gospodarstw rolnych, gospodarstw do 5 ha powierzchni użytków rolnych było 759 900, tj. ok. 54%; do 10 ha – 1 069 800, tj. ok. 72%. Dane za GUS: Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2016 r., [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy oraz podając termin, w którym dokona tego zakupu (art. 4 ust. 8).

Przy czym, *de facto* z uprawnienia tego mogli skorzystać dzierżawcy, którzy dzierżawili przed wyłączeniem od 428,5714 ha do 714,29 ha. Zgodnie bowiem z art. 28a ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w brzmieniu obowiązującym do 30 kwietnia 2016 r., sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, jeżeli w wyniku tej sprzedaży łączna powierzchnia użytków rolnych będących własnością nabywcy nie przekroczy 500 ha. W przypadku dzierżaw większych niż ok. 714,29 ha, po wyłączeniu 30%, powierzchnia użytków rolnych przekraczałaby zaś 500 ha.

W praktyce okazało się jednak, że realizacja tego uprawnienia nastręcza trudności. Wątpliwości budził bowiem charakter prawny uprawnienia, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. Wątpliwości te wynikały przede wszystkim z niejasności i niejednoznaczności użytych przez ustawodawcę pojęć „uprawnienie do zakupu” oraz „na zasadach i z zastosowaniem prawa pierwszeństwa”. Zasadniczą kwestią było zatem to, czy „uprawnienie do zakupu z zastosowaniem prawa pierwszeństwa” jest nową, samodzielną konstrukcją prawną, odmienną od prawa pierwokupu i pierwszeństwa, przewidzianych w ustawach regulujących obrót nieruchomościami rolnymi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a zatem – czy jest prawem podmiotowym i czy w związku z tym może być źródłem roszczenia dzierżawcy i odpowiednio obowiązku właściciela, realizowanego przez ANR, a następnie KOWR. Stanowisko takie zajmowali dzierżawcy, występując do Agencji o zawarcie umowy sprzedaży, a w razie odmowy – wszczynając postępowanie sądowe na podstawie art. 64 k.c. w związku z art. 1047 k.p.c. o wydanie orzeczenia stwierdzającego obowiązek złożenia oświadczenia woli o sprzedaży przedmiotowych nieruchomości. Wedle zaś koncepcji alternatywnej, art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej powinien zostać uznany jedynie za regulację precyzującą szczególne wymogi pierwszeństwa, nie zmieniającą jednak jego istoty – jak wskazywała Agencja.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nawet stanowisko samej ANR w przedstawionej kwestii nie było jednoznaczne. W związku z rozbieżnościami w postępowaniu oddziałów Agencji Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się pismem z 13 sierpnia 2015 r. (znak: IV.7005.23.2014.JP, pismo w załączeniu) do Prezesa ANR z prośbą m.in. o wyjaśnienie wątpliwości powstałych na tle stosowania art. 4 ust. 7-10 ustawy zmieniającej, sygnalizując przy tym, że niepewność sytuacji prawnej dzierżawców oraz nieprecyzyjne informowanie o skutkach wyłączenia części gruntów z dzierżawy mogłoby doprowadzić do naruszenia praw i wolności tych osób.

W piśmie z 17 września 2015 r. (znak: BP.ZP.0242.333.6.932.2015.EIG, w załączeniu) Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych – powołując się na opinię prawną sporządzoną na zlecenie Agencji – wyjaśnił, że ANR stoi na stanowisku, iż uprawnienie zawarte w art. 4 ust. 7 stanowi roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostałych po wyłączeniu 30% gruntów rolnych z dzierżawy w całości lub za zgodą Agencji ich części (z uwzględnieniem limitu 500 ha). W późniejszej praktyce Agencja jednak odmawiała sprzedaży nieruchomości objętych dzierżawą, wskazując, że na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej dzierżawcom przysługuje jedynie pierwszeństwo w nabyciu pozostałej po wyłączeniu części dzierżawionych nieruchomości, nie zaś roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży tych gruntów.

Niejasny charakter art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej doprowadził także do rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych. Powyższe wątpliwości ostatecznie rozstrzygnął Sąd Najwyższy. W uchwale z 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17, SN stwierdził, że dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. W ocenie Sądu Najwyższego treść ww. przepisu nie daje podstawy do przyjęcia, że wprowadzono w nim prawo podmiotowe dzierżawcy, stanowiące podstawę żądania od Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości rolnej, jej sprzedaży. Dzierżawca nie może zatem doprowadzić do przymusowego zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnych z Zasobu, także w sytuacji, w której zostaną spełnione przesłanki powstania uprawnienia przewidzianego w tym przepisie, włącznie z dokonaniem zawiadomień o przeznaczeniu do sprzedaży i wysokości potencjalnej ceny.

Przedewszystkim jednak dzierżawcy nie mogli – i nadal nie mogą – skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej w związku z wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości. Ustawa ta, wstrzymując sprzedaż nieruchomości z Zasobu, nie przewiduje bowiem przepisów przejściowych, które miałyby zagwarantować realizację tego uprawnienia.

Odnosząc się do kwestii niezbędności kwestionowanej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, należy przypomnieć, że zasadniczym celem ustawy zmieniającej w kwestionowanym zakresie miało być trwałe rozdysponowanie mienia z Zasobu i przeznaczenie go na sprzedaż rolnikom indywidualnym oraz umożliwienie nabycia dzierżawionych użytków rolnych

dzierżawcom, którzy zgodzili się na dokonanie wyłączeń. Biorąc pod uwagę, że zasadniczy cel był wyrazem polityki państwa w odniesieniu do kwestii gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi, należy podkreślić, że wizja tej polityki uległa diametralnej zmianie, czego wyrazem było wejście w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości. Jak wskazano we wcześniejszej części pisma, ustawa ta przez wstrzymanie sprzedaży nieruchomości rolnych z Zasobu miała zagwarantować bezpieczeństwo żywnościowe oraz uniemożliwić wykupienie polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Ponadto, stanowiła wyraz odejścia od procesu prywatyzacji nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu, na rzecz pozostawienia ich w dyspozycji Agencji (a obecnie KOWR), i uznania dzierżawy za podstawową formę gospodarowania nieruchomościami rolnymi z Zasobu. Innymi słowy, w związku z wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości nastąpiła dezaktualizacja celów, jakim miała służyć zakwestionowana regulacja. Mimo jednak tak diametralnej zmiany polityki państwa, dotychczasowe rozwiązania pozostawiono w mocy bez żadnych zmian.

Ponadto, nawet gdyby przyjąć, że celem zakwestionowanej regulacji było wsparcie gospodarstw rodzinnych przez sprzedaż uzyskanych w drodze wyłączenia nieruchomości rolnych, to – w ocenie Rzecznika – wprowadzenie mechanizmu wyłączeń nie było konieczne i stanowiło nadmierną ingerencję w prawa majątkowe dzierżawców. Agencja miała bowiem przed wejściem w życie ustawy zmieniającej możliwość dokonywania zmian w zakresie przedmiotu dzierżawy przez wyłączenia powierzchni użytków rolnych. Gwarantowały jej to przywoływane przez samego projektodawcę postanowienia w przedmiocie wyłączenia 20% dzierżawionych gruntów. Ponadto, ANR mogła wystąpić z propozycją zmiany umowy na zasadach ogólnych k.c., wówczas jednak wyłączenie byłoby możliwe w sytuacji, gdy zgodziłyby się na nie obie strony, ustalając jego warunki.

Powyższe ustalenia wskazują, że zakwestionowana regulacja art. 4 ustawy zmieniającej, z racji też jedynie pozornej dobrowolności zgody na wyłączenie, stanowi nieproporcjonalną i nieuzasadnioną ingerencję w prawo majątkowe, jakim jest dzierżawa, a tym samym jest niezgodna z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto, w ocenie Rzecznika ustalenia te wskazują także na naruszenie art. 2 Konstytucji i wyprowadzonej z niego jednej z fundamentalnych zasad państwa prawnego – zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

## **2. Naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji i zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa**

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału, wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zwana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, wiąże się z bezpieczeństwem prawnym. W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (zob. np. wyrok TK z dnia 19 listopada 2008 r., Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157, cz. III, pkt 6 i powołane tam orzecznictwo, a także wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163).

Trybunał konsekwentnie podkreśla w swoim orzecznictwie, że istotę zasady lojalności państwa względem obywateli można przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela (takie rozumienie tej zasady zostało sformułowane już w wyroku TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K. 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52, a następnie było wielokrotnie powtarzane w kolejnych orzeczeniach, przy aprobacie przedstawicieli doktryny; por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 65). „Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych” – stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 14 czerwca 2000 r. (P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

Innymi słowy, prawo nie może stawać się pułapką dla obywatela i nie może go narażać na takie prawne skutki jego decyzji, których nie mógł przewidzieć w momencie ich podejmowania. Powinno przy tym gwarantować podmiotom uznanie na przyszłość działań podejmowanych przez nie zgodnie z obowiązującym prawem. Zasada ta wykazuje pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego i

międzynarodowego zasady *pacta sunt servanda*, nakazującej dotrzymywanie zawartych umów (zob. wyroki TK z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, OTK ZU z 1999 r., Nr 7, poz. 165 oraz 12 maja 2015 r., P 46/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 62).

Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa nie oznacza przy tym, że każdy może zawsze oczekiwać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie zmianie. Nie może również oczekiwać, że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla niego niekorzystnych, czyli takich, które zniosą lub ograniczą przyznane mu wcześniej prawa podmiotowe. Istotne jest to, aby wprowadzane modyfikacje nie były dla jednostki zaskakujące i nie miały charakteru arbitralnego (zob. m.in. przywołany powyżej wyrok TK w sprawie Kp 2/08 oraz wyroki TK z dnia: 8 grudnia 2011 r., P 31/10, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 114; 28 lutego 2012 r., K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 13 czerwca 2013 r., K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Biorąc pod uwagę poczynione powyżej ustalenia, w ocenie Rzecznika, zakwestionowana regulacja narusza zatem zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Należy raz jeszcze podkreślić, że ustawodawca nie dokonał zmian umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie z mocy prawa. Zakwestionowany mechanizm opierał się, jak wskazano powyżej, na przedstawieniu przez Agencję „propozycji” zmian umowy dzierżawy w zakresie zmiany przedmiotu dzierżawy przez wyłączenie 30% powierzchni dzierżawionych użytków rolnych. Dzierżawca mógł przyjąć zaproponowane zmiany bądź je odrzucić – a wówczas jego dzierżawa trwała na dotychczasowych warunkach. Jednocześnie jednak, ustawodawca przewidział w art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej rygor utraty uprawnień przysługujących dzierżawcy na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, w przypadku odrzucenia propozycji zmian umowy. Tym samym mimo pozoru dobrowolności przyjęcia propozycji ANR i dokonania zmian w trwających stosunkach dzierżawy, w praktyce dzierżawca, który prowadził na dzierżawionych gruntach produkcję rolną, często długoletnią, inwestując w jej rozwój, i w związku z tym chciał kontynuować dzierżawę, musiał przyjąć zaproponowaną zmianę warunków w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych.

Innymi słowy, ustawodawca nie chcąc wprowadzać wyłączeń z mocy prawa, co mogłoby się wiązać także z koniecznością rekompensaty za takie wyłączenia, oparł się w art. 4 ustawy zmieniającej na dobrowolności zmiany i decyzji dzierżawcy w przedmiocie przyjęcia propozycji zmian. Jednocześnie jednak skonstruował ten mechanizm prawny w taki sposób, aby dzierżawca *de facto* został pozbawiony wyboru i musiał przystać na zmiany przedstawione przez Agencję. W ocenie Rzecznika

ustawodawca naruszył tym samym zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i bezpieczeństwo prawne jednostki.

Rzecznik nie kwestionuje tego, że zasada lojalności państwa wobec obywatela nie oznacza zagwarantowania niezmienności sytuacji prawnej. Obywatel nie może oczekiwać, że ustawodawca nie wprowadzi zmian dla niego niekorzystnych i że tym samym jego prawa i obowiązki nie ulegną zmianie. Jednakże należy podkreślić, że wprowadzając takie zmiany ustawodawca nie może zaskakiwać obywatela lub czynić tego w sposób arbitralny. Prawo nie powinno bowiem stawać się pułapką i nie powinno narażać obywatela na skutki decyzji, których nie mógł przewidzieć w momencie ich podejmowania. Tymczasem w ocenie Rzecznika, tak stało się w badanej sprawie.

Zawierając z Agencją umowę dzierżawy, dzierżawca mógł liczyć się z koniecznością wyłączenia konkretnych gruntów, stanowiących 20% powierzchni użytków rolnych – na podstawie postanowień zawartej umowy. Strony mogły też dokonać w tym zakresie zmian, zgodnie z zasadami ogólnymi k.c. Jednakże zawierając tę umowę i podejmując na dzierżawionych terenach działalność rolniczą – produkcję roślinną czy też zwierzęcą, czyniąc nakłady, zaciągając zobowiązania (np. kredyty inwestycyjne) – dzierżawca nie mógł przewidzieć, że w związku ze zmianą polityki państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi, chcąc kontynuować prowadzoną działalność, będzie musiał zgodzić się na wyłączenie z przedmiotu dzierżawy aż 30% powierzchni użytków rolnych – i to jeszcze tych, które określi arbitralnie druga strona cywilnoprawnej umowy.

Rzecznik nie kwestionuje również, że państwo ma swobodę w wyborze i określeniu wizji prowadzonej polityki gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi oraz kształtowaniu ustroju rolnego. Jednakże powinno odbywać się to z poszanowaniem konstytucyjnych zasad, a także praw i wolności. W przypadku dzierżawców nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa państwo *de facto* dwukrotnie ingerowało w sferę przysługujących im praw, z uwagi na zmianę podejścia do gospodarowania państwowymi gruntami. Najpierw poprzez zmianę umów i w rzeczywistości przymusowe wyłączenia (przy „nielojalnym” wprowadzeniu niejasnej regulacji przyznającej im – jak się później okazało – zaledwie pozór prawa), a następnie – poprzez całkowite wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu, co uniemożliwiło nabycie im na zasadzie pierwszeństwa dzierżawionych nieruchomości.

Rzecznik raz jeszcze zwraca uwagę, że naruszenie praw podmiotowych dzierżawców, jak i zasady lojalności państwa wobec obywatela, stanowiło skutek nie

tylko samych przymusowych zmian umów zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej polegających na wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy, ale również składały się na to poszczególne elementy tego mechanizmu, takie jak przywołany już brak wpływu dzierżawców na to, które z dzierżawionych gruntów mają zostać wyłączone (co samo w sobie narusza reguły rządzące tą sferą stosunków prawnych, tj. zasadą równorzędności obowiązującą w sferze *dominium* aktywności podmiotów państwowych), istotny zakres wyłączeń (aż 1/3 przedmiotu umowy), czy wreszcie – brak uwzględnienia sytuacji wyłączeń z przedmiotu dzierżawy 20% powierzchni użytków rolnych, dokonanych na podstawie postanowień umownych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Dodatkowo, oferowany swoisty „ekwiwalent” (w postaci uprawnienia do nabycia pozostałych po odłączeniu nieruchomości) okazał się zaś być uprawnieniem pozornym. Należy więc wyraźnie wskazać, że nie do pogodzenia z zaufaniem do państwa i stanowionego przez nie prawa jest wprowadzanie obywatela w błąd. Tymczasem, sytuacja taka miała miejsce w odniesieniu do przewidzianego w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej uprawnienia, co wskazano powyżej. Niedopracowana legislacyjnie i niejasna regulacja, która miała skłonić dzierżawców do wyrażenia zgody na wyłączenie aż 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy, zapewniając im możliwość zakupu pozostałej po wyłączeniu części dzierżawionych gruntów, okazała się *de facto* zaledwie prawem pierwszeństwa. W dodatku – wraz z wejściem w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży – praktycznie niewykonalnym.

Podsumowując, należy wskazać, że w ocenie Rzecznika, zakwestionowana regulacja, wprowadzając mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed wejściem dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, przez wyłączenie z przedmiotu dzierżawy, wskazanych przez Agencję 30% powierzchni użytków rolnych, na podstawie zgody dzierżawcy wyrażonej pod rygorem utraty prawa pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę, uregulowanego w art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, jest niezgodna z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

### **3. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji**

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Istotą zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest zakaz różnicowania ochrony

praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25 oraz 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Trybunał w swoim orzecznictwie zwraca uwagę, że gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych. Jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw. A równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

W odniesieniu do praw majątkowych art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Trybunał w swoim orzecznictwie konsekwentnie wskazuje na wręcz „genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji” (wyrok TK z dnia 28 października 2003 r., P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). Równa ochrona praw majątkowych jest bowiem jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (zob. wyrok TK z dnia 19 maja 2011, SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34). Adresatem obowiązku zapewnienia równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, wynikającego z art. 64 ust. 2 Konstytucji, są zatem władze publiczne.

Wskazując na ścisłe powiązania merytoryczne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał podkreśla, że w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie TK w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Trybunał stwierdził między innymi: „nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne” (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

W ocenie Rzecznika art. 4 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowana regulacja, wprowadzając szczególne unormowanie w zakresie zmian umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, polegających na wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych, w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny zróżnicowała sytuację

prawną dzierżawców, którzy zawarli umowy dzierżawy przed 3 grudnia 2011 r., tj. dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Do 3 grudnia 2011 r. ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi nie regulowała – poza określonym w art. 39 ust. 5 ustawy wyjątkiem – kwestii dokonywania zmian przedmiotu dzierżawy w trakcie jej trwania, przez wyłączenie określonej części powierzchni użytków rolnych.

Nie oznacza to jednak, że w praktyce kwestia ta nie występowała. Umowy dzierżawy zawierane przez Agencję zawierały bowiem postanowienia określające tryb dokonywania wyłączeń oraz powierzchnię, jaka mogła, zgodnie z wolą stron, zostać wyłączona z przedmiotu dzierżawy. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wyłączeniu podlegała co do zasady powierzchnia ok. 20% użytków rolnych. Przy czym należy mieć na uwadze, że nie była to granica określona w ustawie, w związku z czym umowa mogła określać inną powierzchnię.

Sytuację w przedmiocie zmiany umowy dzierżawy przez wyłączenie określonej powierzchni dzierżawionych nieruchomości rolnych zmieniła ustawa zmieniająca. W art. 1 pkt 22 dodała ona do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi art. 38 ust. 1a, który stanowi, że w umowie, także zawieranej na czas oznaczony, zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Artykuł 4 ustawy zmieniającej, będący przepisem przejściowym, wskazał, że jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w brzmieniu nadanym tą ustawą, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi dzierżawcom w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

W świetle powyższego, należy zatem wskazać, że umowy dzierżawy zawierane po dniu 3 grudnia 2011 r., zawierają postanowienie o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. W przypadku umów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, sytuacja jest bardziej skomplikowana. Jeżeli umowa taka zawierała postanowienie o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych,

to obowiązuje w niezmienionym – w tym zakresie – kształcie, co oznacza, że art. 4 ustawy zmieniającej nie ma w przypadku takich umów zastosowania.

Jeżeli umowa zawarta przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej zawiera postanowienie o możliwości wyłączenia z dzierżawy mniejszej powierzchni, aniżeli 30% użytków rolnych, wówczas zastosowanie ma art. 4 ustawy zmieniającej.

Różnice między sytuacją dzierżawcy, który zawarł umowę po 3 grudnia 2011 r. bądź przed 3 grudnia 2011 r., a umowa ta przewiduje możliwość wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, a sytuacją dzierżawcy, który zawarł umowę przed 3 grudnia 2011 r., a umowa ta przewidywała możliwość wyłączenia z przedmiotu dzierżawy powierzchni użytków rolnych mniejszej niż 30%, wydają się istotne, szczególnie z punktu widzenia równej ochrony praw majątkowych. Po pierwsze, w przypadku, gdy do umowy nie ma zastosowania art. 4 ustawy zmieniającej, a zatem wyłączenie 30% powierzchni wynika z treści art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami bądź z postanowień umownych – zarówno przedmiotowy przepis, jak i postanowienia umowne – wskazują na możliwość, a nie obowiązek, wypowiedzenia przez Agencję umowy w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych. Ponadto to, które działki ewidencyjne zostaną wyłączone – a zatem kwestia z punktu widzenia dzierżawcy najistotniejsza – jak się wydaje, może stanowić przedmiot uzgodnień między stronami.

Artykuł 4 ustawy zmieniającej zobowiązał natomiast ANR do przedstawienia w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej w formie pisemnego zawiadomienia propozycję dokonania zmian umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Przepis ten nie pozostawiał zatem Agencji możliwości dokonania wyłączeń, a wprowadził automatyzm w przedstawieniu dzierżawcy propozycji zmian. Jeżeli umowa nie zawierała możliwości dokonania wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, Agencja w każdym takim przypadku przedstawiała propozycję zmian umowy w tym zakresie. Co więcej, wraz z zawiadomieniem ANR przesyła projekt zmiany, określający działki ewidencyjne lub ich części, które proponuje wyłączyć z dzierżawy. Dzierżawca mógł w tym przypadku jedynie przyjąć bądź odrzucić przedstawioną propozycję. Nie mógł natomiast wnioskować o wskazanie do wyłączenia innych działek. Tymczasem to, które działki mają podlegać wyłączeniu jest – co podkreślono już powyżej – niezwykle istotne. Zmiana ta dotyczy bowiem gospodarstw o dużej powierzchni, które na ogół stanowią dobrze zorganizowaną funkcjonalnie i gospodarczo całość. Wyłączenie działek ewidencyjnych, które byłyby istotne dla prowadzonej produkcji rolnej, mogłoby zatem znacząco wpłynąć na działalność dzierżawcy. Jak wskazywano zaś w uzasadnieniu

zarzutów przedstawionych powyżej, ustawodawca nie określił żadnych kryteriów, którymi Agencja miałaby się w tym przypadku kierować.

Ponadto, należy podkreślić także zróżnicowanie poziomu ochrony praw majątkowych dzierżawców, w odniesieniu do umów, do których ma zastosowanie art. 4 ustawy zmieniającej. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wynikało, że dążeniem projektodawcy było wprowadzenie do ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi regulacji, która dotychczas była stosowana w umowach, lecz nie posiadała podstawy w ustawie. Zmiana miała dotyczyć przy tym zwiększenia powierzchni możliwej do wyłączenia z 20 do 30% dzierżawionych użytków rolnych. W praktyce jednak, na skutek wejścia w życie ustawy zmieniającej, dzierżawca mógł znaleźć się w sytuacji, w której umowa już zawierała postanowienie o możliwości wyłączenia 20% powierzchni i w trakcie jej trwania doszło do wyłączenia tej powierzchni z przedmiotu dzierżawy. Artykuł 4 ustawy zmieniającej nie przewiduje możliwości odstąpienia w takim przypadku od przedstawienia propozycji wyłączenia 30% użytków rolnych. Co w praktyce może oznaczać, że najpierw z dzierżawy zostało wyłączone – na podstawie umowy – 20% gruntów, a następnie kolejne 30% z pierwotnego stanu dzierżawy. Ani uzasadnienie projektu ustawy, ani *ratio legis* wprowadzanych ustawą zmieniającą regulacji, nie wskazują, że tak daleko idąca ingerencja była celem ustawodawcy.

Z drugiej strony, w przypadku, w którym Agencja, mogąc na podstawie postanowień umowy wyłączyć 20% powierzchni użytków rolnych, nie skorzystała z tej możliwości w ogóle, albo skorzystała tylko w części, wątpliwość budzi, czy przyjęcie przez dzierżawcę propozycji wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych i dokonanie tych wyłączeń, skonsumuje niejako postanowienia umowne. Innymi słowy, czy dokonanie, w myśl kwestionowanej regulacji, wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu umowy dzierżawy, wyłącza możliwość realizacji postanowień umownych dotyczących wyłączeń, czy też wyłączenia te powinny zostać uznane za odrębne tryby. W konsekwencji czego, nastąpiłoby wyłączenie 30% powierzchni na podstawie art. 4 ustawy zmieniającej, zaś kwestia możliwości wyłączenia przez Agencję użytków rolnych na podstawie postanowień umownych pozostawałaby otwarta i pozostawiona do jej decyzji.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że, gdyby przyjąć, że zmiana umowy dzierżawy w zakresie jej przedmiotu przez wyłączenie użytków rolnych dokonana w związku z art. 4 ustawy zmieniającej może nastąpić niejako w miejsce postanowień umownych, powstaje istotna z punktu widzenia dzierżawców kwestia, czy jeśli postanowienia umowne – zaakceptowane przez dzierżawcę – określały konkretne działki, mające

temu wyłączeniu podlegać, Agencja, proponując wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych powinna uwzględnić w pierwszej kolejności właśnie te działki.

Przedstawione wątpliwości co do możliwych rozwiązań wynikają z tego, że art. 4 ustawy zmieniającej, nakładając obowiązek przedstawienia propozycji wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, nie regulował jednak w żaden sposób specyficznej kolizji postanowień zawartych w umowach zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej oraz wynikających z jej art. 4. Co więcej, projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazał, że „jedyną różnicą pomiędzy projektowaną zmianą a obecnie stosowanymi rozwiązaniami (postanowieniami umownymi) jest zwiększenie części użytków rolnych, która może podlegać wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy, z 20% do 30% oraz uregulowanie tych kwestii w ustawie oraz w umowach”. W konsekwencji art. 4 ustawy zmieniającej nie zawiera żadnych regulacji, które pozwalałyby np. uwzględnić przy propozycji wyłączenia 30% powierzchni, dotychczasowe wyłączenia, bądź wyjaśniałyby problem wyłączania określonych gruntów na podstawie postanowień umownych w przypadku przyjęcia propozycji, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej. Brak rozstrzygnięcia tej kwestii przez ustawodawcę, pozostawił *de facto* decyzję w tym przedmiocie uznaniu Agencji.

W ocenie Rzecznika, powyższe ustalenia wskazują na naruszenie przez zakwestionowaną regulację prawa do równej ochrony praw majątkowych. Przyjęte rozwiązanie nie spełnia bowiem kryteriów testu racjonalnego zróżnicowania – usprawiedliwiającego odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych – a wymagającego spełnienia określonych warunków, przede wszystkim merytorycznej zasadności oraz sprawiedliwości (tak m.in. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., w sprawie K 10/96; orzeczenie TK z 13 lipca 1997 r., w sprawie P 7/92; orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., w sprawie K 17/95). Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie twierdzi, iż: „argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą: 1) uwzględniać zasadę relewancji, czyli pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione; 2) uwzględniać zasadę proporcjonalności, czyli waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych” (tak m.in. TK w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07; podobnie wyroki TK: z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05; z 15 lipca 2010 r., sygn. K

63/07; z 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07; z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01; z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10; z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07; z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08).

Tymczasem kwestia wielkości wyłączeń przewidzianych w treści umowy dzierżawy (niezależnie od tego, czy zostały one zrealizowane w wyniku autonomicznej w tym względzie decyzji Agencji w całości bądź w części jeszcze przed wejściem w życie ustawy zmieniającej) nie jest cechą (adekwatną cechą relewantną), która uzasadniałaby zróżnicowanie ochrony praw majątkowych dzierżawców. Nie można było za jej pomocą zrealizować celów ustawy nie tylko tych jawnie zakładanych (jak poprawienie sytuacji dzierżawców – *sic*), ale także i tych, polegających na przymusowym zmniejszeniu areálu gospodarstw wielkoobszarowych. Jeżeli umowy zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej zawierały postanowienia o możliwości wyłączenia 30% przedmiotu dzierżawy, to – niezależnie od tego, ile w rzeczywistości wynosił łączny obszar dzierżawy – art. 4 nie znajdował w tych sytuacjach zastosowania. Wyłączenia umowne – w przeciwieństwie do ustawowego – opierały się zaś na zasadzie fakultatywności, a nie obowiązku. Dodatkowo zaś, przyjęte kryterium różnicowania nie służyło ochronie wartości czy zasad konstytucyjnych.

Jak bowiem wskazano powyżej, może mianowicie dojść do takiej sytuacji, w której dzierżawca najpierw stracił 20% obszaru użytków rolnych – z czym powinien się liczyć zawierając umowę, która taką sytuację przewidywała. Następnie zaś, na skutek wejścia w życie 3 grudnia 2011 r. ustawy zmieniającej – z którą to ewentualnością liczyć się nie mógł rozpoczynając dzierżawienie państwowych nieruchomości należących do Zasobu na przykład w latach 90-tych XX w. (kiedy to właśnie powstawały te wielkoobszarowe gospodarstwa, które objął art. 4) – z przedmiotu dzierżawy wyłączanych jest kolejnych 30%.

Dzierżawca, którego umowa zawierała analogiczne postanowienia, ale w stosunku do którego do 3 grudnia 2011 r. Agencja nie skorzystała z możliwości wyłączenia dzierżawionych gruntów, zostanie tymczasem – najprawdopodobniej – pozbawiony „tylko” 30%, w związku z regulacją art. 4 ustawy zmieniającej.

Ponadto, należy pamiętać o kluczowej kwestii w odniesieniu do art. 4 ustawy zmieniającej. Pojęcie „propozycji” i pozostawienie dzierżawcy swobody możliwości przyjęcia bądź odrzucenia proponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy miało charakter iluzoryczny, z uwagi na rygor utraty możliwości przede wszystkim bezprzetargowego, czyli *de facto* preferencyjnego przedłużenia dzierżawy. Dzierżawca prowadzący w gospodarstwie rolnym, zajmującym ponad 428 ha, produkcję rolną, czy to roślinną czy zwierzęcą, jeżeli chciał ją kontynuować – nie mógł odrzucić propozycji,

ryzykując koniecznością likwidacji działalności. Dlatego też ta teoretyczna dobrowolność przyjęcia bądź odrzucenia propozycji, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, nie oznacza, że nie doszło do niekonstytucyjnej ingerencji w prawo do równej ochrony praw majątkowych.

Podsumowując, należy wskazać, że zakwestionowana regulacja, uzależniając przedstawienie propozycji zmiany umowy dzierżawy w zakresie jej przedmiotu od tego, czy umowa zawarta przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej zawierała postanowienie o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, oraz nie przewidując możliwości uwzględnienia przy przedstawieniu propozycji zmian umowy dotychczas dokonanych wyłączeń, prowadzi do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego zróżnicowania ochrony praw majątkowych podmiotów należących do tej samej kategorii – tj. dzierżawców nieruchomości rolnych należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Tym samym prawa majątkowe Skarżącej zostały uszczuplone w sposób niesprawiedliwy względem innych dzierżawców, do których art. 4 ustawy zmieniającej nie znajdował zastosowania.

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 4 ustawy zmieniającej, wprowadzając mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, polegających na wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, naruszył stabilność i trwałość stosunków dzierżawy, stanowiąc nieproporcjonalną ingerencję w zasadę ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), prawo do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz naruszając zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

#### **4. Zarzut naruszenia art. 22 w związku z art. 20 i art. 2 Konstytucji.**

Zgodnie z art. 22 Konstytucji „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK przepis ten pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20 Konstytucji, z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego

każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Klauzula generalna „ważnego interesu publicznego” powinna być identyfikowana na gruncie konkretnej ustawowej regulacji ograniczającej wolność działalności gospodarczej. Wspomniane ograniczenie nie może oczywiście naruszać, zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, istoty wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 74). Trybunał w dotychczasowym orzecznictwie podziela pogląd, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej podlega szczególnej regulacji art. 22 Konstytucji. Usprawiedliwić ingerencję w konstytucyjnie gwarantowaną wolność działalności gospodarczej może tylko „ważny interes publiczny”, z zachowaniem ustawowej formy tej ingerencji. Artykuł 22 Konstytucji jako *lex specialis* nie wyłącza jednak zupełnie stosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji, przynajmniej w tym zakresie, w jakim „ważny interes publiczny” może być odniesiony odpowiednio do zasady proporcjonalności, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok pełnego składu TK z 11 marca 2015 r., P 4/14, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 30).

Treść normatywną art. 22 Konstytucji należy odczytywać w kontekście art. 20 Konstytucji, który stanowi, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Artykuł 22 Konstytucji nie proklamuje bowiem samoistnie zasady wolności działalności gospodarczej. Przepis ten nie określa, „jaka jest treść tej wolności i sfera działań, które są realizacją wolności działalności gospodarczej”, lecz dotyczy konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02). Wyrażenie „wolność działalności gospodarczej” należy rozumieć zarówno jako wolność wyboru działalności gospodarczej, jak i wolność jej wykonywania (por. wyrok TK z 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 62).

W ocenie Rzecznika, wolność działalności gospodarczej dzierżawców, prowadzących wielkotowarowe gospodarstwa rolne została ograniczona przez nadmierną ingerencję ustawodawcy w art. 4 ustawy zmieniającej. Rzecznik nie kwestionuje, że zawierając umowę dzierżawy na okres 20 lat, dzierżawca musi liczyć się z ryzykiem zmiany warunków gospodarczych, jak również uwarunkowań społeczno-politycznych, które niewątpliwie mogą wpływać na prowadzoną politykę państwa w tym zakresie. Nie oznacza to jednak, że państwo, będące w tym przypadku

wydzierżawiającym, lecz również regulujące treść tej umowy z poziomu ustawodawcy, ma możliwość arbitralnej ingerencji w trwające stosunki dzierżawy.

Należy podkreślić, że celem rozdysponowania nieruchomości rolnych pozostających w Zasobie przez oddanie tych gruntów w dzierżawę jest niewątpliwie zapewnienie prowadzenia gospodarki rolnej na tych gruntach i utrzymywanie ich w odpowiedniej kulturze rolnej. Dodatkowo jako cel należy wskazać także zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego państwa, co w obecnych warunkach wojny na Ukrainie, wydaje się szczególnie aktualne. Specyfika stosunku dzierżawy nieruchomości rolnych należących do Zasobu, przejawiająca się m.in. w uprawnieniach bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy i możliwości nabycia dzierżawionych nieruchomości na zasadach pierwszeństwa, które stanowią formę przywileju przyznanego przez państwo, związana jest jednak z lojalnością państwa wobec podmiotu podejmującego działalność gospodarczą na dzierżawionych terenach. Jak wskazano powyżej, mimo bowiem iż uprawnienia dzierżawców nie są prawami majątkowymi, których mogliby skutecznie dochodzić, to bezpieczeństwo prawne przedsiębiorstw rolnych, jako stron umów, i stabilność tych umów dzierżawy, opierać należy na konstytucyjnej zasadzie zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Należy raz jeszcze wskazać, wobec powyższego, że dobrowolność przyjęcia propozycji Agencji dotyczących wyłączenia z trwających umów dzierżawy, była pozorna. Dzierżawcy, którzy, jak Skarżąca, od lat 90-tych XX w. prowadzili na dzierżawionych gruntach z Zasobu gospodarstwa wielkotowarowe, powstałe w większości na bazie upadających w okresie transformacji ustrojowej państwowych przedsiębiorstw rolnych – realizujące zatem również funkcję społeczną – a zarazem wykazujące największą efektywność produkcji rolnej, lecz również ponosząc znaczące nakłady na zapewnienie ich funkcjonowania, jeżeli chcieli kontynuować tę działalność i zgodnie z postanowieniami umów przedłużyć je na kolejny okres, musieli wyrazić zgodę na wyłączenia. W ocenie Rzecznika jednak regulacja ta nie była uzasadniona ważnym interesem publicznym, w szczególności, jak wskazano wyżej, wynikającym z konieczności wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych (art. 23 Konstytucji). Dlatego też nie można uznać, aby ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez ingerencję w treść trwających umów dzierżawy nie pozostawało w sprzeczności z gwarancjami przewidzianymi w art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji.

Mając zatem na uwadze całą powyższą argumentację, wnoszę o stwierdzenie niezgodności art. 4 ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i w

związku z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji i w związku z art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji.

(-) Marcin Wiącek

(podpis na oryginale)

Załączniki:

- 1) Pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich S. Trociuka z 13 sierpnia 2015 r. (znak: IV.7005.23.2014.JP)
- 2) Pismo Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 17 września 2015 r. (znak: BP.ZP.0242.333.6.932.2015.EIG)
- 3) 6 odpisów pisma wraz z załącznikami