



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

1/10/2019

IV.7005.10.2019.KP

Trybunał Konstytucyjny  
Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	02. 10. 2019
Nr wg EZD .....	

Sygn. akt P 9/19

### Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Pismem z dnia 17 lipca 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie – XXV Wydział Cywilny (postanowienie z dnia 27 maja 2019 r., sygn. akt ).

Rzecznik zajął stanowisko, iż art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 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. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Niniejszym przedstawiam uzasadnienie stanowiska Rzecznika.

## UZASADNIENIE:

W niniejszej sprawie Sąd Okręgowy w Warszawie XXV Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający) przedstawił pytanie prawne:

1. czy 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; dalej: ustawa zmieniająca) jest zgodny z:
  - art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza prawa majątkowe dzierżawców uprzednio nabyte na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30 % powierzchni użytków rolnych oraz które zostały zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej;
  - art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza wolność działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej zawarli umowy dzierżawy niezawierające w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30 % powierzchni użytków rolnych;
  - art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta inaczej traktuje dzierżawców umów dzierżawy zawartych przed i po dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej;
2. czy art. 5 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim ta regulacja w sposób odmienny traktuje dzierżawców w zależności od łącznej powierzchni dzierżawionych gruntów oraz kategorii podmiotów, które są współnikami w spółkach będących dzierżawcami.

### **I. Stan faktyczny sprawy, w związku z którą zostało skierowane pytanie prawne**

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącą się przed sądem pytającym sprawą o nakazanie Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie, na podstawie art. 1047 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: k.c.), złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu o 8 lat, tj. do dnia września 2025 r., na dotychczasowych warunkach, umowy dzierżawy z dnia kwietnia 1996 r. nr , której stronami są A spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G (dalej: Spółka) i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie (dalej: KOWR albo Krajowy Ośrodek) dotyczącej gruntów o łącznej powierzchni ha; ewentualnie – o ustalenie, na podstawie art. 189 k.p.c.,

że przedmiotowa umowa dzierżawy z dnia kwietnia 1996 r., ulega przedłużeniu o jeden rok, tj. do września 2018 r., na dotychczasowych warunkach.

Umowa dzierżawy nr została zawarta w dniu kwietnia 1996 r. między Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (poprzednikiem prawnym Agencji Nieruchomości Rolnych) a V spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K. Umowa ta była wielokrotnie aneksowana. Na podstawie aneksu nr z dnia lutego 2001 r. doszło do przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy nr na rzecz Spółki. Jako przedmiot dzierżawy określono nieruchomość o łącznej powierzchni ha. Aneksem nr z dnia czerwca 2011 r. strony przedłużyły czas trwania umowy dzierżawy do września 2017 r., zastrzegając możliwość przedłużenia umowy na dalsze lata w przypadku wystąpienia z wnioskiem przez którąkolwiek ze stron, najpóźniej na 3 miesiące przed końcem upływu terminu. Aneksowana umowa przewidywała także możliwość wyłączenia z przedmiotu dzierżawy gruntów o określonej powierzchni oraz ustalała warunki tego wyłączenia.

W 2011 r., w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej, Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej też: Agencja albo ANR) – poprzednik prawny Krajowego Ośrodka – przedstawiła Spółce, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, zawiadomienie z propozycją dokonania zmian umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30 % powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy, wraz z projektem aneksu nr . W terminie 3 miesięcy Spółka złożyła oświadczenie o przyjęciu zaproponowanych warunków oraz oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu pozostałego po wyłączeniu przedmiotu dzierżawy, zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej.

W dniu lipca 2012 r. strony zawarły aneks nr do łączącej je umowy dzierżawy, na podstawie którego uzgodniły, że z przedmiotu dzierżawy zostaną wyłączone określone działki, o łącznej powierzchni ha, w terminach określonych w aneksie.

W związku z realizacją aneksu nr w części, w dniu lutego 2013 r. strony zawarły aneks nr , w którym już po wyłączeniu części gruntów powierzchnię przedmiotu dzierżawy określono na ha, oraz ustalono, że z dzierżawy zostaną wyłączone grunty o powierzchni ha, zaś w zakresie dwóch działek przesunięto termin wyłączenia do dnia sierpnia 2013 r. Aneksem nr z dnia sierpnia 2016 r. zmniejszono powierzchnię stanowiącą przedmiot dzierżawy do ha.

W dniu 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585, ze zm.; dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości). Zgodnie z art. 1 tej ustawy w okresie 5 lat od dnia jej wejścia w życie wstrzymano sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W dniu      grudnia 2016 r. Agencja Nieruchomości Rolnych wezwała Spółkę do wydania nieruchomości wyłączonych na podstawie aneksu nr      Spółka odmówiła ich wydania, wskazując na niekonstytucyjność art. 4 ustawy zmieniającej i w konsekwencji nieskuteczność aneksu nr      , dotyczącego wyłączenia. Agencja w odpowiedzi wskazała, że art. 4 ust. 15 ustawy zmieniającej, stanowiący, że wyłączone grunty mają zostać przeznaczone do sprzedaży w terminie roku od wyłączenia, obowiązywał w odmiennym stanie prawnym i po wejściu w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości to dzierżawa stała się głównym, preferowanym sposobem zagospodarowania nieruchomości Zasobu.

Pismem z dnia      maja 2017 r. Spółka – w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi) – oświadczyła ANR, że zamierza dalej dzierżawić nieruchomości na podstawie umowy na nowych warunkach uzgodnionych z ANR oraz, że zasadne jest przedłużenie umowy o 8 lat, tj. do      września 2025 r. Pismem z dnia      czerwca 2017 r. Agencja odmówiła przedłużenia umowy dzierżawy.

W pozwie skierowanym przeciwko KOWR Spółka wystąpiła o nakazanie Krajowemu Ośrodkowi – jako następcy prawnemu Agencji – na podstawie art. 1047 k.p.c. w związku z art. 64 k.c. złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu o 8 lat, tj. do      września 2025 r., umowy dzierżawy z dnia      kwietnia 1996 r. dotyczącej gruntów o łącznej powierzchni      ha, na dotychczasowych warunkach; ewentualnie – w wypadku nieuwzględnienia powyższego roszczenia – o ustalenie, na podstawie art. 189 k.p.c., że umowa dzierżawy z dnia      kwietnia 1996 r. uległa przedłużeniu o rok, tj. do      września 2018 r., na dotychczasowych warunkach. W przypadku obu roszczeń Spółka wniosła o przedłużenie umowy dzierżawy gruntów, obejmujących 30 % powierzchni użytków rolnych, które miały zostać wyłączone z dzierżawy. Spółka wskazała bowiem, że kwestionuje konstytucyjność art. 4 i 5 ustawy zmieniającej, a tym samym ważność aneksu nr      w całości oraz aneksów nr      i      w części, w jakiej stanowią one kontynuację i realizację kwestionowanych regulacji aneksu nr      Z tej racji skarżąca wystąpiła również z wnioskiem o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności art. 4 i 5 ustawy zmieniającej z Konstytucją.

Sąd pytający podzielił wątpliwości Spółki i skierował do Trybunału Konstytucyjnego przytoczone powyżej pytanie prawne w przedmiocie konstytucyjności art. 4 i 5 ustawy zmieniającej. Przepisy te określiły mechanizm zmiany umów dzierżawy, które zostały zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej i nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30 % powierzchni użytków rolnych, przy czym – w ocenie sądu – wątpliwości konstytucyjne budzi cały mechanizm zawarty w zakwestionowanej regulacji. Zmiany wprowadzone ustawą zmieniającą były bowiem – jak wskazał w uzasadnieniu pytania prawnego sąd pytający – nieprzemysłane, sprzeczne z Konstytucją i nie miały na celu ochrony konstytucyjnych wartości, wręcz przeciwnie – sprzeciwiały się im.

Zmiana trwających stosunków dzierżawy, przez wyłączenie 30 % dzierżawionych gruntów, stanowiła – zdaniem sądu pytającego – istotne i nieuzasadnione ograniczenie praw majątkowych dzierżawców. Wyłączenia te były szczególnie dotkliwe także z uwagi na sposób ich dokonywania. Ustawodawca przyznał bowiem szerokie uprawnienia w tym zakresie Agencji Nieruchomości Rolnych w postaci wyboru gruntów, które miały zostać wyłączone z dzierżawy. Wybór ten, wobec niedookreślenia w ustawie zmieniającej przesłanek, którymi wydzierżawiający powinien się kierować wskazując grunty podlegające wyłączeniu, miał charakter w pełni dowolny i nieograniczony, co mogło prowadzić do sytuacji, w której dokonanie wyłączeń 30 % powierzchni użytków rolnych czyniło prowadzoną na dzierżawionych gruntach działalność rolniczą utrudnioną albo wręcz niemożliwą.

Sąd pytający zwrócił uwagę, że dzierżawcy – czyniąc niejednokrotnie znaczące nakłady finansowe, także ze środków zewnętrznych – utworzyli duże i dobrze prosperujące gospodarstwa rolne. Zmianom w umowach dzierżawy polegającym na zmniejszeniu dzierżawionej powierzchni nie towarzyszyły jednak rekompensaty za utratę 30 % powierzchni użytków rolnych, nie rozliczono także poczynionych nakładów.

Dzierżawcy, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy zmieniającej, mogli nie przyjąć zaproponowanych warunków i odrzucić propozycję zmian umowy dzierżawy, wówczas umowa trwałaby na dotychczasowych warunkach. Jednakże – w ocenie sądu pytającego – pozostawiony im przez ustawodawcę wybór w tej kwestii miał charakter iluzoryczny. W przypadku bowiem odrzucenia zaproponowanych zmian dzierżawca tracił przyznane mu na gruncie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości, jak również przysługujące dzierżawcom prawo do przedłużenia dzierżawy w trybie bezprzetargowym. Stanowiło to znaczącą dolegliwość, w praktyce mogło bowiem oznaczać utratę możliwości prowadzenia dalszej działalności na dzierżawionych gruntach po wygaśnięciu umowy dzierżawy.

W ocenie sądu art. 4 ustawy zmieniającej i władcza ingerencja w stosunki prawne ukształtowane przed wejściem w życie nowego prawa, pogarszająca pozycję dzierżawców przez odebranie im prawa do dzierżawy 30 % powierzchni użytków rolnych, czyli prawo majątkowe ukształtowane przed jej wejściem w życie, jest niezgodna z art. 2 Konstytucji i zasadą demokratycznego państwa prawnego, zasadą ochrony praw nabytych, zasadą przyzwoitej legislacji oraz zakazem retroaktywności prawa oraz zasadą ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Artykuł 4 ustawy zmieniającej – według sądu pytającego – narusza także zasadę swobody działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22 Konstytucji). Wymuszenie na dzierżawcach, chcących kontynuować dzierżawę nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, wyrażenia zgody na dokonanie zmian w zawartych umowach dzierżawy wywarło istotny wpływ

na prowadzenie przez nich działalności gospodarczej na przedmiotowych gruntach, ich plany gospodarcze, planowane inwestycje, regulowanie zobowiązań, czy poziom zatrudnienia. Przyjęte rozwiązanie – w przekonaniu sądu pytającego – nie znajduje przy tym uzasadnienia w ważnym interesie publicznym i tym samym nie można uznać, aby spełnione zostały przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej, o których mowa w art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Co więcej, sąd pytający podkreślił, że w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie znajduje żadnej wartości konstytucyjnej, ze względu na którą należało ograniczyć prawa majątkowe dzierżawców, przez wyłączenie 30 % powierzchni dzierżawionych użytków rolnych. Tym bardziej, że cel dla realizacji którego została wprowadzona kwestionowana regulacja – rozwój gospodarstw rodzinnych przez sprzedaż rolnikom indywidualnym nieruchomości wyłączonych z dzierżawy, nie jest możliwy do realizacji, z uwagi na zmiany ustawodawcze – uchwalenie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości.

Jednocześnie sąd pytający zauważył, że dążąc do rozwoju gospodarstw rodzinnych, będących podstawą ustroju rolnego państwa, ustawodawca nie może jednak – w świetle art. 23 Konstytucji – naruszać postanowień art. 21 i 22 Konstytucji.

Ponadto, sąd pytający wskazał, że art. 4 ustawy zmieniającej jest niezgodny także z zasadą równości wobec prawa. Przepis ten wprowadził bowiem obowiązek przedstawienia przez ANR propozycji wyłączenia 30 % powierzchni użytków rolnych w przypadku zawartych umów dzierżawy, które takiego postanowienia nie zawierały. Oznacza to, że w przypadku umów dzierżawy, w których strony przewidziały taką ewentualność – ale nie obowiązek – art. 4 nie miał zastosowania. Innymi słowy, w przypadku umowy zawartej przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, która przewidywała możliwość wyłączenia 30 % gruntów, ANR nie była zobowiązana przedstawić propozycji wyłączenia. Agencja mogła zatem, lecz nie musiała skorzystać z możliwości wyłączenia gruntów w trakcie trwania umowy, czego dzierżawca miał świadomość od momentu zawarcia umowy. W przypadku umów dzierżawy, w których zawarto postanowienie o wyłączeniu mniejszej powierzchni (procentowo, czy też przez określenie wielkości powierzchni), ANR zobowiązana została zaś do przedstawienia propozycji zmian umowy. Ponadto, kwestia wyłączenia gruntów, w myśl art. 4 ustawy zmieniającej, i ewentualna zgoda dzierżawcy, nie wpływała na możliwość realizacji wyłączenia określonych gruntów, zgodnie z postanowieniami umowy dzierżawy.

Sąd pytający wskazał, że – w jego ocenie – także dzierżawcy zawierający umowy dzierżawy nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa po wejściu w życie ustawy zmieniającej są w lepszej sytuacji prawnej aniżeli dzierżawcy objęci art. 4 ustawy zmieniającej. Umowy dzierżawy zawierane po wejściu w życie ustawy zmieniającej uwzględniają bowiem postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez Krajowy Ośrodek umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Dzierżawca zatem ma świadomość, że w każdej chwili Krajowy Ośrodek może skorzystać z tej możliwości.

Sąd pytający zakwestionował w pytaniu prawnym także art. 5 ustawy zmieniającej, wskazując, że przepis ten w sposób odmienny traktuje dzierżawców w zależności od łącznej powierzchni dzierżawionych gruntów oraz kategorii podmiotów, które są współnikami w spółkach będących dzierżawcami. W ocenie sądu regulacja ta jest niezgodna z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

## **II. Przedmiot postępowania**

1. Przedmiotem postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym są przepisy ustawy zmieniającej, dotyczące 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 przeznaczają 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”.

Artykuł 5 ustawy zmieniającej stanowi zaś:

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 przekraczałyby 300 ha, chyba że dzierżawca złoży 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. Mając na uwadze istotę podniesionych w pytaniu prawnym zarzutów niekonstytucyjności wskazanej powyżej regulacji, w ocenie Rzecznika, sąd pytający zasadnie uczynił przedmiotem skargi cały art. 4 ustawy zmieniającej, nie zaś jego poszczególne ustępy. **W przekonaniu Rzecznika przedstawiony problem konstytucyjny dotyczy całego mechanizmu, jaki został ukształtowany w art. 4 ustawy zmieniającej.** Przepis ten w sposób kompleksowy reguluje mechanizm zmiany umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej przez wyłączenie z przedmiotu dzierżawy 30 % powierzchni użytków rolnych, wskazując przedmiot, granice czasowe oraz skutki prawne. Poszczególne jednostki redakcyjne art. 4, określając elementy tego mechanizmu, są ze sobą ściśle powiązane, wzajemnie się uzupełniają. Dlatego też, mimo iż argumentacja przedstawiona w niniejszym stanowisku koncentruje się na niektórych z nich, to mając na uwadze funkcjonalną całość, jaką tworzy unormowanie art. 4 ustawy zmieniającej, zasadne jest uczynienie przedmiotem kontroli konstytucyjnej całego art. 4, nie zaś jego poszczególnych ustępów, w oderwaniu od pozostałych.

Jednocześnie, mając na uwadze utrwaloną w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie (por. wyroki TK z dnia: 8 lipca 2002 r., SK 41/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 51; 6 marca 2007 r., SK 54/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 23 oraz 24 lutego 2009 r., SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10), **za zasadne uznał Rzecznik także doprecyzowanie zakwestionowanej normy przez wskazanie jako przepisu związkowego art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej.** Przepis

ten określając, do jakich podmiotów ustanowiony mechanizm nie ma zastosowania, *a contrario* doprecyzował regulację art. 4, przez wskazanie jej zakresu podmiotowego.

Pozostałe ustępy art. 5, nie są zaś – w ocenie Rzecznika – niezbędne dla wskazania przedmiotu kontroli w przedstawionej sprawie. Przy czym należy zauważyć, że ewentualne orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, oznaczałoby utratę znaczenia normatywnego pozostałych ustępów art. 5 ustawy zmieniającej.

3. Rzecznik zwraca uwagę, że uczynione przedmiotem pytania prawnego przepisy ustawy zmieniającej stanowiły przedmiot pytań prawnych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach zarejestrowanych pod sygn. P 21/16 i P 8/18.

W sprawie P 21/16 Sąd Okręgowy w Poznaniu – XII Wydział Cywilny wniósł 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 dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, 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 obu tych sprawach 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. poz. 2072, ze zm.) z uwagi na niespełnienie przesłanki funkcjonalnej, a w rezultacie także przesłanki przedmiotowej<sup>1</sup>.

Rzecznik zauważa, że skierowanie przez kolejny sąd pytania prawnego w przedmiocie mechanizmu wyłączenia z trwających umów dzierżawy 30 % powierzchni użytków rolnych, wskazuje na istniejące w ocenie judykatury istotne wątpliwości, co do konstytucyjności wskazanego mechanizmu, które warunkują merytoryczne rozstrzygnięcie spraw zawisłych przed sądami powszechnymi. W obecnym stanie prawnym, wydaje się, że orzeczenie Trybunału w przedmiocie konstytucyjności kwestionowanej normy jest jedynym środkiem mogącym jednoznacznie wyjaśnić podnoszone wątpliwości. Mając zatem na uwadze wagę przedstawionego problemu i jego znaczenie dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw, Rzecznik przystąpił do postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie.

---

<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.

4. Ponadto, należy podkreślić, że problem konstytucyjny przedstawiony przez sąd pytający 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 dnia 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”.

W trakcie prac nad ustawą z dnia 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>2</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. Z przytoczonych danych wynika, że problem ten dotyczy ok 25 tys ha.

Sytuacja ta potwierdza, że kwestia konstytucyjności przepisów ustawy zmieniającej, wskazanych w pytaniu prawnym, pozostaje niezwykle ważkim problemem, wymagającym w ocenie Rzecznika rozstrzygnięcia przez Trybunał.

### **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>2</sup> Zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (127.) w dniu 7 maja 2019 r., s. 11.

### *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 wdzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym, na zasadach Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem art. 38a, tj. sytuacji wdzierżawiania 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 uzasadnić można m.in. brakiem środków finansowych ze strony gospodarstw rolnych na zakup gruntów. Umowa dzierżawy służy bardzo często uzupełnianiu areału 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), a także 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 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 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 ultymatywna „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.

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 przysłała 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 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 ogóle, 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 z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej przepisy art. 4 nie miały jednak 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 przekraczałyby 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, 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 w dniu 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 pragnę ograniczyć zatem uwagi na tle wskazanej ustawy jedynie do dwóch istotnych z punktu widzenia zaskarżonej regulacji kwestii.

Pierwszą z nich jest wstrzymanie możliwości sprzedaży nieruchomości rolnych w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy.

Należy przypomnieć, że ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości została uchwalona w związku ze zbliżającym się zakończeniem 12-letniego okresu ochronnego na zakup polskiej ziemi przez cudzoziemców. W dniu 1 maja 2016 r. mijało 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 polskiej ziemi. 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 obywatele polskich, nazywanych potocznie „słupami”, którzy są finansowani przez rzeczywistych nabywców i tylko tytułarnie są właścicielami ziemi,

a w rzeczywistości ziemia rolna pozostaje w dyspozycji podmiotów zagranicznych, które przygotowują się do formalnego nabycia ich 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.

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. 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 jednak bezprzedmiotowe<sup>3</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.

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

---

<sup>3</sup> Więcej na temat uchwały SN z dnia 19 października 2017 r. w dalszej części pisma.

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. Przepis ten w brzmieniu nadanym ustawą o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości stanowił, że Agencja gospodaruje Zasobem w drodze: **w pierwszej kolejności wdzierżawiania** 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 m.in. 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 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 art. 28a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Mimo zatem 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, 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 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej**

##### **1. Wzorce kontroli**

W ocenie Rzecznika zakwestionowana regulacja narusza art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i prawo do ochrony praw majątkowych przed nieproporcjonalną ingerencją, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji i prawo do równej ochrony praw majątkowych oraz art. 2 Konstytucji i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przy czym należy zauważyć, że w odniesieniu do art. 2 Konstytucji Rzecznik doprecyzował wskazany wzorzec kontroli. Sąd pytający w niniejszej sprawie uczynił bowiem jednym z wzorców kontroli art. 2 Konstytucji i zasadę demokratycznego państwa prawnego, oraz wywodzone z tej zasady: zasadę ochrony praw nabytych, zasadę przyzwoitej legislacji oraz zakaz retroaktywności prawa. W ocenie Rzecznika zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji należy doprecyzować jednak przez wskazanie jako wzorca kontroli zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Dopuszczalność doprecyzowania wzorców kontroli przez Rzecznika, w sprawie, w której przyłącza się on do postępowania znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału. Trybunał konsekwentnie wyraża pogląd, w myśl którego, korzystając z uprawnienia, o którym mowa w obecnie obowiązującym art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania)<sup>4</sup> i zgłaszając udział w postępowaniu, Rzecznik staje się, zgodnie z art. 42 pkt 10 ustawy o organizacji i trybie postępowania, uczestnikiem postępowania i zostaje wyposażony w uprawnienia analogiczne do pozostałych uczestników.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie potwierdzał przy tym, że uznaje za dopuszczalne doprecyzowanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich wzorców kontroli powołanych w sprawie (na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym – skardze konstytucyjnej), do której RPO się przyłącza z tym, że doprecyzowanie to nie może prowadzić do rozszerzenia granic zaskarżenia w sprawie (zob. m.in.: wyrok TK z dnia: 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53; 17 listopada 2008 r., SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154; 26 czerwca 2008 r., SK 20/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 86; postanowienie TK z dnia 15 kwietnia 2009 r., SK 44/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 59; 18 października 2016 r., P 123/15, OTK ZU nr A/2016, poz. 80).

---

<sup>4</sup> Prawo do przystąpienia Rzecznika do postępowania regulowały: art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) – art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.) – art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157).

Przenosząc zatem powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że sąd pytający wzorcami kontroli uczynił: art. 2, art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, formułując zarzuty naruszenia przywołanych postanowień ustawy zasadniczej zarówno samodzielnie, jak i „związkowo”. Wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest art. 2 i zasada demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta ma charakter złożony, z niej bowiem wyprowadza się zasady pochodne, do których należą zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada pewności prawa. Z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa z kolei wyprowadza się zasady drugiego stopnia: ochrony praw słusznie nabytych; ochrony interesów w toku oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, a także zakazu retroakcji i nakazu odpowiedniej *vacatio legis*. Biorąc zatem pod uwagę, że wzorcem kontroli sąd pytający uczynił zarówno zasadę demokratycznego państwa prawnego, jak i jej zasady pochodne należy uznać, że doprecyzowanie wzorca kontroli przez wskazanie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie rozszerza tym samym zakresu zaskarżenia, a jedynie stanowi dopuszczalną – w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału – modyfikację wzorca.

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

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 przez nieproporcjonalną ingerencję w prawo dzierżawy oraz art. 2 Konstytucji i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

**2.1. Prawo do ochrony innych praw majątkowych.** 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 bezwzględnym 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, w zakresie, w jakim wprowadza 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, jest niezgodna z prawem do ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji).

## **2.2. Zmiana umowy dzierżawy zawartej przed dniem wejścia 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 ustanego, 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.

**2.3.** 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 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, oraz w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych zmian, bądź 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. 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., po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych. Długoletnie dzierżawy zapewniały pewną stabilizację i trwałość stosunku dzierżawy, co z kolei sprzyjało tworzeniu dobrze zorganizowanych gospodarzo 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 możliwości nabycia z pierwszeństwem dzierżawionych nieruchomości, a także zawarcia kolejnej umowy w trybie bezprzetargowym, wymuszał tym samym przyjęcie zaproponowanych, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej warunków. 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>5</sup>. Ustawodawca powierzył 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. 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, co sygnalizowano jeszcze na etapie prac legislacyjnych<sup>6</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

---

<sup>5</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 problematyki gospodarowania na dzierżawionych gruntach*, „Studia Iuridica Agraria” 2011, nr 9, s. 72-90.

<sup>6</sup> Por. opinia P. Czechowskiego z dnia 24 maja 2010 r. przygotowana na zlecenie Biura Analiz Sejmowych.

zakwestionowanej regulacji, należy stwierdzić, że art. 4 ustawy zmieniającej stanowi ingerencję w ochronę prawa majątkowego.

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 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 poprawić sytuację dzierżawców. Art. 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>7</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 %.

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 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 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.,

---

<sup>7</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)

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 następuje z trudnością. 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 regulujących obrót nieruchomościami rolnymi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ustawach, 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), czy też 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 stanowisko ANR w przedstawionej kwestii nie było jednoznaczne. W związku z rozbieżnościami w postępowaniu oddziałów Agencji Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się pismem z dnia 13 sierpnia 2015 r. (znak: IV.7005.23.2014.JP) 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 dnia 17 września 2015 r. (znak: BP.ZP.0242.333.6.932.2015.EIG) 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 – jak się wydaje – rozstrzygnął Sąd Najwyższy<sup>8</sup>. W uchwale z dnia 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.

Co więcej, dzierżawcy 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 pytania o niezbędność kwestionowanej regulacji dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, należy wskazać, że rację ma sąd pytający uznając, że trudno byłoby znaleźć taki interes publiczny uzasadniający wprowadzenie mechanizmu wyłączeń. 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

---

<sup>8</sup> Inaczej zob. wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 12 marca 2018 r., sygn. akt VIII GC 42/16, Lex 2492031.

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.

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 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej 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, powyższe ustalenia, 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.

### ***3. Naruszenie art. 2 Konstytucji i zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa***

**3.1.** Zgodnie z orzecznictwem 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).

**3.2.** Biorąc pod uwagę poczynione powyżej ustalenia, w ocenie Rzecznika, zakwestionowana regulacja narusza zatem także 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 dokonania rekompensaty za takie wyłączenia, oparł się w art. 4 ustawy zmieniającej na dobrowolności zmiany i decyzji dzierżawcy w przedmiocie przyjęcia propozycji zmian. Jednocześnie jednak ustawodawca 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 30 % powierzchni użytków rolnych.

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, następnie zaś przez 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, czy brak uwzględnienia sytuacji wyłączeń z przedmiotu dzierżawy 20 % powierzchni użytków rolnych, dokonanych na podstawie postanowień umownych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej.

Dodatkowo, na marginesie, należy także 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. Regulacja, która miała skłonić dzierżawców do wyrażenia zgody na wyłączenie 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.

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

**4.1.** 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 dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

**4.2.** W ocenie Rzecznika art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 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 zmieniała ustawa zmieniająca. Ustawa zmieniająca art. 1 pkt 22 dodała 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 – pod tym względem – 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 powierzchnię użytków rolnych mniejszą 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, 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.

Wątpliwości konstytucyjne budzi także zróżnicowanie poziomu ochrony praw majątkowych dzierżawców, w stosunku do umów których ma zastosowanie art. 4 ustawy zmieniającej. W praktyce dzierżawca mógł znaleźć się w sytuacji, w której – umowa 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.

Na marginesie 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 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. Kwestia wielkości wyłączeń przewidzianych w umowie dzierżawy oraz to, 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, która uzasadniałaby zróżnicowanie ochrony praw majątkowych dzierżawców. Nie służy ono również ochronie wartości, czy zasad konstytucyjnych.

Tymczasem, jak wskazano powyżej, może dojść do sytuacji, w której dzierżawca najpierw stracił 20 % obszaru użytków rolnych, z czym powinien się liczyć zawierając umowę, która taką sytuację przewidywała, ale następnie 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 – a wtedy 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.

5. Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 Konstytucji, 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 z 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 stanowiąc przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Z tych względów wnoszę, jak na wstępie.



Załączniki:

Pismo Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich S. Trociuka z dnia z dnia 13 sierpnia 2015 r. (znak: IV.7005.23.2014.JP)

Pismo Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 17 września 2015 r. (znak: BP.ZP.0242.333.6.932.2015.EIG)  
6 odpisów pisma wraz z załącznikami