



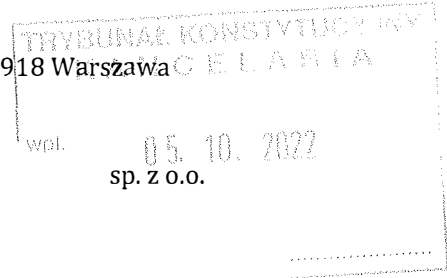
# GŁUCHOWSKI SIEMIĄTKOWSKI ZWARA

ADWOKACI I RADCOWIE PRAWNI  
EST 1993

Gdańsk, dnia 04 października 2022 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

al. Jana Christiana Szucha 12A, 00-918 Warszawa



**Skarżąca:**

P

sp. z o.o.

ODFIS

reprezentowana przez adw. Beatę Zglińską  
Kancelaria Radców Prawnych i Adwokatów  
Głuchowski Siemiątkowski Zwara i Partnerzy  
ul. Opacka 16/I p., 80-338 Gdańsk  
adres mailowy: [b.zglinska@kancelaria.eu](mailto:b.zglinska@kancelaria.eu)  
numer telefonu: 600 003 308

## Uczestnicy postępowania:

1. Prokurator Generalny  
Prokuratura Krajowa  
ul. Rakowiecka 26/30, 02-528 Warszawa
2. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej  
Kancelaria Sejmu  
ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

Sygnatura akt Sądu Okręgowego w W

:

Sygnatura akt Sądu Rejonowego

w W

## SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu P

sp. z o.o.

(dalej także jako „Skarżąca”), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, które załączam wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej i wydrukiem komputerowym KRS Skarżącej i w oparciu o przepis art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako „Konstytucja RP”) oraz przepis art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej jako „Ustawa o TK”), niniejszym:

[www.kancelaria.eu](http://www.kancelaria.eu)

Firma: KRPIA Głuchowski  
Siemiątkowski Zwara i Partnerzy  
Sopot 81-824  
ul. Armii Krajowej 116  
Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ  
w Gdańsku VIII Wydział  
Gospodarczy Krajowego  
Rejestru Sądowego  
KRS 0082917  
NIP PL5851385439  
REGON 192639813  
ING Bank Śląski  
22 3050 1764 1000 0090 7121 5686

1. składałam skargę konstytucyjną dotyczącą zarzutu niezgodności z konstytucyjnymi wzorcami kontroli przepisu art. 4 ust. 1-15 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382, dalej także jako „**Ustawa zmieniająca z 2011 r.**”), tj. przepisu odnoszącego się do umów dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zawartych przed dniem jego wejścia w życie i nadal obowiązujących w dacie jego wejścia w życie, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy oraz przepisu przewidującego zarazem mechanizm wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych pod rygorem utraty przez dzierżawców prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionych gruntów oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę, a w konsekwencji wpływającego w sposób bezpośredni i dotkliwy na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami wbrew treści wiążących je stosunków oraz ograniczającego wolność działalności gospodarczej takich podmiotów;
2. wnoszę o stwierdzenie, że przepis art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 20 Konstytucji RP w związku z art. 22 Konstytucji RP.

Ponadto wnoszę o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez Skarżącą, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

## UZASADNIENIE

### I. REGULACJA ART. 4 UST. 1-15 USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 2011 R. I UZASADNIENIE DO PROJEKTU USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 2011 R.

1. W dniu 3 grudnia 2011 r. weszła w życie Ustawa zmieniająca z 2011 r., która wprowadziła zmiany m.in. do Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 514 ze zm., dalej także jako „**Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami**”).
2. Ustawą zmieniającą z 2011 r. ustawodawca wprowadził zmianę art. 38 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami poprzez dodanie ust. 1a. Zgodnie z brzmieniem art. 38 ust. 1a wskazanej powyżej ustawy (ustalonym na podstawie Ustawy zmieniającej), w umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej jako „**ANR**”, „**Agencja**” lub „**Agencja Nieruchomości Rolnych**”; ANR jest poprzednikiem prawnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – dalej jako „**Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa**” lub „**KOWR**”) umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Stosownie do treści art. 12 Ustawy zmieniającej z 2011 r., weszła ona w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

3. Należy odnotować, iż powyżej opisana zmiana legislacyjna dotycząca Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami odniosła się, po pierwsze, do umów dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zawartych po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. Innymi słowy, umowy dzierżawy zawierane po dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. muszą zawierać postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez KOWR umowy dzierżawy w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Ostatecznie to od KOWR zależy, czy dokona on wypowiedzenia umowy dzierżawy oraz w jakim zakresie (mieszcząc się w granicach 30% powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy), jednak taka możliwość w umowie dzierżawy, po zmianach wprowadzonych Ustawą zmieniającą z 2011 r., musi zostać przewidziana.
4. Po drugie, zmiana legislacyjna dotycząca Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami (wprowadzona w oparciu o Ustawę zmieniającą z 2011 r.) objęła swoją regulacją także umowy dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zawarte przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. (często kilkanaście lat przed) i obowiązujące w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. W art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. wskazano bowiem na procedurę wyłączenia z takich umów 30% powierzchni użytków rolnych, jeżeli nie zawierały one w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy rzeczonyj powierzchni. Należy w tym miejscu dodać, że w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. w zasadzie nie było umów, które zawierałyby takie postanowienie. W takich umowach obowiązywało postanowienie stanowiące o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 20% powierzchni dzierżawionej nieruchomości, na co zwrócono uwagę także w uzasadnieniu do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r.
5. W tym miejscu należy przytoczyć treść art. 4 ust. 1 -15 Ustawy zmieniającej z 2011 r., którego dotyczy przedmiotowa skarga konstytucyjna:

*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 przeznaczona 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 przeznaczają 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.

6. Zgodnie z treścią art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., Agencja Nieruchomości Rolnych w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., przedstawia 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, o którym mowa powyżej, Agencja Nieruchomości Rolnych wysyła dzierżawcom projekt zmiany umowy dzierżawy, określając jednocześnie, które działki proponuje wyłączyć z dzierżawy. Dzierżawca, po otrzymaniu zawiadomienia od Agencji Nieruchomości Rolnych wraz z propozycją zmiany umowy, mógł zachować się w następujący sposób:
- a) przyjąć zaproponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmiany umowy dzierżawy w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia;
  - b) odrzucić zaproponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmiany umowy dzierżawy w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia;
  - c) nie złożyć oświadczenia w przedmiocie zmiany umowy dzierżawy zaproponowanej przez Agencję Nieruchomości Rolnych w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, co było równoznaczne z odrzuceniem zmiany, o czym mowa w lit. b powyżej.
7. W przypadku przyjęcia warunków zaproponowanych przez Agencję zmiany umowy dzierżawy:
- a) Agencja Nieruchomości Rolnych i dzierżawca nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych dokonali zmian umowy dzierżawy, w formie pisemnej (art. 4 ust. 5 Ustawy zmieniającej z 2011 r.);
  - b) od dnia wydania Agencji Nieruchomości Rolnych nieruchomości wyłączonych z dzierżawy, następuje odpowiednie zmniejszenie czynszu dzierżawnego (art. 4 ust. 6 Ustawy zmieniającej z 2011 r.);
  - c) 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 (tj. Ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (tj. Ustawą zmieniającą z 2011 r.), z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy, wymienionej w art. 1 (tj. Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (tj. Ustawą zmieniającą z 2011 r.), niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy (art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r.);
- d) dzierżawca zachował prawo do przedłużenia umowy dzierżawy, zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami i prawo pierwszeństwa w przypadku zbywania nieruchomości przez ANR, zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami (*a contrario* art. 4 ust. 11 Ustawy zmieniającej z 2011).
8. W zakresie prawa do zakupu pozostałej po wyłączeniu części przedmiotu dzierżawy, dzierżawca wraz z oświadczeniem o wyrażeniu zgody na zaproponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmiany umowy dzierżawy składał oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, podając w nim termin, w którym zamierza skorzystać z zakupu. Ustawodawca wskazał na określone ramy czasowe w zakresie powyższego terminu, tj. termin, w którym dzierżawca zamierza skorzystać z zakupu nie może być krótszy niż 3 miesiące od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy i dłuższy niż: (i) 2 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa nie później niż po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy, (ii) 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, (iii) 6 lat, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy. Pozwany złożył przedmiotowe oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu nieruchomości stanowiących przedmiot dzierżawy (art. 4 ust. 8 Ustawy zmieniającej z 2011 r.).
9. W przypadku odrzucenia warunków zaproponowanych przez Agencję lub niezłożenia żadnego oświadczenia w tym przedmiocie w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia Agencji Nieruchomości Rolnych:
- a) umowa dzierżawy obowiązywała w niezmienionym zakresie do końca terminu jej obowiązywania określonego w umowie, a zatem oznaczało to zakończenie działalności rolniczej prowadzonej przez dzierżawcę na dzierżawionych gruntach rolnych po upływie terminu, na który umowa dzierżawy została zawarta;
- b) dzierżawca tracił prawo do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy (art. 4 ust. 11 Ustawy zmieniającej z 2011 r.);
- c) dzierżawca tracił prawo pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości przez Agencję Nieruchomości Rolnych (art. 4 ust. 11 Ustawy zmieniającej z 2011 r.).
10. W tym miejscu należy przytoczyć kilka najważniejszych tez z uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r.:

*Mając 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 zawarte w projektowanej ustawie, które wraz ze zmianą ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego zintensyfikują sprzedaż nieruchomości Zasobu. Głównym celem art. 6 projektowanej ustawy jest rozdysponowanie jak największej powierzchni nieruchomości Zasobu zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, które zgodnie z Konstytucją RP są podstawą ustroju rolnego w Polsce, jak i umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości.*

*Proponowane rozwiązania zakładają, że Agencja w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy przedstawi dzierżawcom propozycje dokonania zmian, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, umów dzierżawy, których przedmiotem są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w zakresie możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30 % użytków rolnych będących w dzierżawie.*

*W przypadku przyjęcia przez dzierżawcę zaproponowanych zmian w zakresie możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30 % powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, zostanie dokonana zmiana umowy dzierżawy. W przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy nastąpi odpowiednie zmniejszenie czynszu dzierżawnego. Ponadto dzierżawcy przysługiwać będzie uprawnienie do zakupu całości albo części nieruchomości pozostałej przedmiotem umowy dzierżawy, najpóźniej z upływem okresu, na jaki umowa została zawarta. Sprzedaż następować będzie na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zatem dzierżawcy przysługiwać będzie prawo pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 powyższej ustawy, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy. Nieruchomości albo ich części, które pozostaną przedmiotem dzierżawy po skorzystaniu przez dzierżawcę z powyższego uprawnienia, pozostaną przedmiotem dzierżawy do zakończenia okresu, na jaki umowa dzierżawy została zawarta. Na podstawie obowiązujących przepisów dzierżawcy przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli dzierżawi nieruchomość co najmniej przez 3 lata oraz jeżeli Agencja przeznaczy tę nieruchomość do sprzedaży. Obecne przepisy nie przewidują, że dzierżawca będzie mógł nabyć dzierżawioną nieruchomość w trakcie obowiązywania umowy dzierżawy, bowiem to Agencja podejmuje decyzję o momencie przeznaczenia danej nieruchomości do sprzedaży, co może uczynić zarówno podczas obowiązywania umowy dzierżawy, jak i po jej zakończeniu. Zgodnie z art. 6 ust. 7 projektu ustawy, jeżeli dzierżawca wyrazi zgodę na zmianę umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30 % użytków rolnych, będzie miał zagwarantowaną możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych nieruchomości, najpóźniej z upływem okresu, na jaki umowa dzierżawy została zawarta, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, niezależnie od okresu, przez jaki je dzierżawi. Powyższa regulacja jest zatem korzystniejsza dla dzierżawców w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami.*

*Natomiast w przypadku gdy dzierżawca odrzuci zaproponowane przez Agencję zmiany umowy dzierżawy oraz w przypadku gdy nie dojdzie do zmiany umowy dzierżawy w powyższym trybie z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, nieruchomości będące przedmiotem dzierżawy Agencja Nieruchomości Rolnych przeznacza do sprzedaży, na zasadach określonych w ustawie, po zakończeniu umowy dzierżawy.*

*Użytki rolne, które zostaną wyłączone z dzierżawy zostaną przeznaczone do sprzedaży na zasadach określonych w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w terminie 1 roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy. O ile nie będzie uprawnionego z pierwszeństwa (pierwszeństwo nie będzie przysługiwało dzierżawcom, gdyż użytki rolne zostały wyłączone z dzierżawy), nieruchomości te zostaną przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających powiększyć gospodarstwa rodzinne czy też dla osób posiadających kwalifikacje rolnicze, zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne.*

*Należy zauważyć, że w obecnie obowiązujących umowach dzierżawy zawartych pomiędzy Agencją jako wydierżawiającym a rolnikiem jako dzierżawcą zawarte jest postanowienie stanowiące o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 20 % powierzchni dzierżawionej nieruchomości. Wyłączenie takie następuje w drodze oświadczenia woli wydierżawiającego (Agencji) wyrażonego na piśmie na jeden rok naprzód przed upływem roku dzierżawnego. Nadmienić należy, że projekt umowy dzierżawy jest jedną z części składowych dokumentacji przetargowej, z którą przystępujący do przetargu zapoznają się i potwierdzają ten fakt swoim podpisem. Wymaga zatem podkreślenia, że wyłączenie części nieruchomości z przedmiotu dzierżawy jest rozwiązaniem stosowanym od lat w praktyce.*

*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.*

11. W tym miejscu zasygnalizować należy, że kwestionowana regulacja już na etapie jej rządowego projektu budziła wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP (o czym szerzej w dalszej części niniejszej skargi):

*Projektodawca chcąc przyspieszyć proces sprzedaży gruntów z Zasobu będących w dzierżawie „proponuje dokonanie zmian zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy umów dzierżawy”, co w istocie sprowadza się do wypowiedzenia prawa użytkowania do 30% powierzchni gruntów będących w dzierżawie.*

*Proponowane rozwiązanie stanowi nieproporcjonalną ingerencję naruszającą również zasadę ochrony praw majątkowych w aspekcie różnicowania grup dzierżawców na tych, którzy zaakceptowali „propozycje” Agencji lub odmówili skorzystania z tej „propozycji”. Powoduje to naruszenie konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa, co potwierdza wielokrotnie w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Projektowana w art. 4 projektu „propozycja” zmiany umowy dzierżawy pod warunkiem uzyskania ustawowego prawa korzyści w postaci prawa pierwszeństwa przez dzierżawcę nosi znamiona niedozwolonych praktyk polegających na wprowadzaniu 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 k.c.*

*Projektowana, na dużą skalę, akcja składania „propozycji” wypowiedzenia i zmiany zawartych umów dzierżawy pomija całkowitym milczeniem problem wystąpienia ewentualnych strat*



*dzierżawców z tytułu utraconego zysku, którego nie osiągnęli (lucrum cessans) oraz rozliczeń nie zamortyzowanych nakładów przez nich poczynionych. Świadome projektowanie przerzucania kosztów prowadzonej przez Państwo polityki rolnej na dzierżawców gruntów państwowych godzi w konstytucyjne oraz ustawowe zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony praw majątkowych. Projektowane rozwiązania stanowią nieproporcjonalną ingerencję w chronione prawa nabyte<sup>1</sup>.*

12. Wskazać należy, że regulacja z art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. odnosi się do umów dzierżawy, które nie zawierają w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych. Podkreślić trzeba, na co także zwrócić uwagę ustawodawca w uzasadnieniu do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r., że przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie istniała ustawowa podstawa do wyłączenia części dzierżawionych gruntów w trakcie trwania umowy dzierżawy, jednakże Agencja Nieruchomości Rolnych zawierała w umowach postanowienie o wyłączeniu części przedmiotu dzierżawy w trakcie trwania umowy dzierżawy i zgodnie z jej praktyką możliwość wyłączenia dotyczyła 20% powierzchni dzierżawionych gruntów.

## II. PRZEDSTAWIENIE STANU FAKTYCZNEGO.

13. Niniejsza skarga konstytucyjna zostaje złożona w związku z faktem, że Sąd Okręgowy w W , rozpoznając apelację wniesioną od wyroku Sądu Rejonowego w W (dalej jako „**Wyrok Sądu I instancji**”) wydanego w dniu kwietnia 2021 roku, w sprawie o sygn. akt o ustalenie, w prawomocnym wyroku z dnia maja 2022 r. (sygn. akt ; dalej jako „**Wyrok Sądu II instancji**” lub „**Wyrok**”) orzekł ostatecznie o prawach majątkowych Skarżącej (rozpatrywanych w powiązaniu z przysługującą jej zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz wolnością działalności gospodarczej), określonych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 20 Konstytucji RP w związku z art. 22 Konstytucji RP. Sąd II instancji wydał rozstrzygnięcie na podstawie kwestionowanego przepisu, tj. art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.
14. Należy w tym miejscu wskazać, że powyższe wyroki zostały wydane po ponownym rozpoznaniu sprawy. Trzeba bowiem zaznaczyć, że wyrokiem z sierpnia 2018 r. Sąd Rejonowy w W VI Wydział Cywilny (sygn. akt: ) oddalił powództwo Skarżącej. Co jednak istotne, Sąd ten nie rozpoznał zarzutu Skarżącej co do niezgodności z Konstytucją art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. i tym samym nieważności aneksu z sierpnia 2012 r., którym przeznaczono do wyłączenia z umowy dzierżawy z czerwca 1998 roku % powierzchni użytków rolnych, uznając, że sprawa o wydanie, zainicjowana przez ANR, wyłączyła interes prawny Skarżącej w sprawie o ustalenie. Na skutek apelacji Skarżącej z września 2018 r., Sąd Okręgowy w W wyrokiem z dnia stycznia 2020 roku (sygn. akt: ) uchylił rzeczony wyrok z sierpnia 2018 r. i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Sąd Okręgowy w W nie tylko uznał, że nie

<sup>1</sup> Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 2849) z dnia 24 maja 2010 roku, sporządzona przez prof. dr hab. Pawła Czechowskiego

doszło do rozpoznania istoty sprawy, ale także wskazał, że „Sąd Rejonowy ponownie rozpoznając sprawę powinien poddać ocenie zasadność zgłoszonego żądania, a zatem zbadać, czy powód ma interes prawny w żądaniu ustalenia umowy dzierżawy w zamkniętym przedziale czasowym, a jeżeli tak, to czy strony łączy umowa dzierżawy, co do 30% gruntów wyłączonych aneksem nr 6 i 8 we wskazanych w pozwie zamkniętych przedziałach czasowych – w kontekście zarzutu sprzeczności z Konstytucją art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, na podstawie którego doszło do zawarcia tegoż aneksu, jak też ewentualnie nieważności aneksu ze względu na sprzeczność z zasadami współżycia społecznego”. Nadto Sąd Okręgowy wskazał „Należałoby rozważyć potrzebę zawieszenia postępowania do czasu rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny sprawy w przedmiocie zgodności art. 4 w/w ustawy z Konstytucją RP.”

**Dowód:**

- odpis wyroku z sierpnia 2018 r. wydanego przez Sąd Rejonowy w W (sygn. akt: z uzasadnieniem;
- odpis wyroku z dnia stycznia 2020 r. wydanego przez Sąd Okręgowy w W (sygn. akt: z uzasadnieniem

15. W Wyroku Sądu I instancji, wydanym w sprawie z powództwa Skarżącej przeciwko KOWR (wcześniej: Agencji Nieruchomości Rolnych) o ustalenie istnienia stosunku dzierżawy ukształtowanego na podstawie umowy dzierżawy z dnia czerwca 1998 roku (nr ) pomiędzy P Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (następcą prawnym Agencji Nieruchomości Rolnych) w zakresie działek:

przeznaczonych do wyłączenia na podstawie aneksu z sierpnia 2012 roku, zawartego na gruncie 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)

Sąd Rejonowy w W oddalił powództwo i zasądził od Skarżącej na rzecz KOWR zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

**Dowód:**

- odpis wyroku z kwietnia 2021 r. wydanego przez Sąd Rejonowy w W (sygn. akt: z uzasadnieniem

16. Sąd II instancji Wyrokiem oddalił apelację Skarżącej i zasądził na rzecz KOWR koszty procesu w wysokości zł. Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie,

wydane na podstawie przepisu art. 4 i 5 Ustawy zmieniającej z 2011 r., Sąd II instancji oceniając zgodność tych przepisów z Konstytucją, stwierdził m.in., że:

- a) istnieje domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją, które to domniemanie może zostać obalone wyłącznie w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego;
- b) skoro:
  - prawo pierwszeństwa, o którym mowa w art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r., zawsze rozumiane było nie jako roszczenie zawarcia umowy sprzedaży, a jedynie jako uprawnienie do jej nabycia realizowane przy woli właściciela zbycia;
  - prawo przedłużenia umowy dzierżawy zawsze wymagało zgody wdzierżawiającego,to dzierżawca zawierając r. umowę dzierżawy nie miał żadnych ustawowych gwarancji, że umowa dzierżawy zostanie przedłużona po upływie okresu, na który została zawarta albo, że będzie mógł nabyć dzierżawiony grunt. Sama praktyka stosowana przez ANR (KOWR) nie dawała nigdy takiej gwarancji. W przypadku umów długoterminowych strony takich umów zawsze musiały się liczyć ze zmianami stosunków gospodarczych i uwarunkowań prawnych. Zmiany te również wynikały ze zmian w polityce rolnej Państwa, która realizowana jest zawsze poprzez regulacje na poziomie ustawowym i podustawowym (*imperium*), jak również poprzez czynności cywilnoprawne (*dominium*);
- c) działania Państwa nie mogą ingerować w sferę uprawnień dzierżawcy, która wynika z samej treści umowy dzierżawy stanowiąc jej esencję. W szczególności dotyczy to możliwości gospodarowania na przedmiocie dzierżawy przez czas określony w umowie na warunkach w niej zawartych. W tym sensie art. 4 i 5 Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie mogą być postrzegane jako przepisy niezgodne z Konstytucją. Dzierżawca po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. mógł dalej realizować cel przewidziany w zawartej umowie dzierżawy, tj. gospodarować na całym areale gruntu aż do zakończenia umowy;
- d) nie można wymagać, aby Państwo nie dokonywało żadnych zmian legislacyjnych w okresie obowiązywania umowy;
- e) art. 22 Konstytucji określa sytuacje, w których może dojść do ograniczenia wolności działalności gospodarczej – musi temu towarzyszyć ważny interes publiczny i ograniczenie musi być wprowadzone w drodze ustawy. Prawo do wolności gospodarczej nie jest więc prawem nieograniczonym;
- f) tożsama regulacja jest zresztą zawarta w art. 64 ust. 3 Konstytucji, jeżeli chodzi o prawo własności. Prawo własności jak i prawo wolności działalności gospodarczej nigdy więc nie były prawami bezwzględnymi;
- g) brak jest wątpliwości uzasadniającej zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem o zgodność z Konstytucją art. 4 i 5 Ustawy zmieniającej z 2011 r.; Trybunał Konstytucyjny pomimo kierowanych pytań prawnych i skarg konstytucyjnych nie orzekł o braku zgodności z Konstytucją art. 4 i 5 Ustawy zmieniającej z 2011 r.; każdorazowo postępowania były umarzane, a analiza pytań prawnych kierowanych przez Sądy w połączeniu z uzasadnieniami postanowień Trybunału Konstytucyjnego nie daje pozytywnej prognozy co do tego, że Trybunał mógłby się wypowiedzieć w przedmiotowej kwestii w sposób merytoryczny.

**Dowód:**



umowy dzierżawy następujące działki

- . Łączna powierzchnia działek przeznaczonych do wyłączenia wyniosła ha. Strony ustaliły, że jeżeli terminy wyłączenia wskazanych powyżej działek określone w aneksie przypadają po dokonaniu przez Skarżącego zasiewów, termin wyłączenia gruntów określa się jako przypadający w roku kalendarzowym umożliwiającym dzierżawcy zbiór płodów rolnych z tych zasiewów, jednak nie później niż listopada tego roku kalendarzowego;
- f. aneks z sierpnia 2012 roku został zawarty w wyniku przeprowadzenia procedury z art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. ANR przekazała zawiadomienie z propozycją dokonania zmian Umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy % powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy wraz z projektem aneksu (*zawiadomienie ANR z dnia kwietnia 2012 roku wraz z projektem aneksu* ). W terminie 3 miesięcy, Skarżący złożył oświadczenie o przyjęciu zaproponowanych przez ANR warunków wraz z wnioskiem o ustalenie innego terminu wyłączenia z dzierżawy % powierzchni użytków rolnych (*oświadczenie Skarżącego o przyjęciu warunków zaproponowanych przez ANR z lipca 2012 roku*);
- g. aneks z sierpnia 2012 r. Skarżąca zawarła **wyłącznie** w związku z wejściem w życie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., tj. w związku z negatywnymi konsekwencjami, które wynikały dla Skarżącej, gdyby nie wyraziła ona zgody na zawarcie aneksu. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 11 Ustawy zmieniającej z 2011 r. w przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 (tj. odrzucenia przez dzierżawcę zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy) i ust. 4 (tj. w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia, uznaje się, że dzierżawca odrzucił zaproponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmiany umowy dzierżawy) 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 (prawo pierwszeństwa) i art. 39 ust. 2 pkt 1 (prawo do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy) ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;
- h. utrata prawa do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy, którą to utratę przewidywał art. 4 ust. 11 Ustawy zmieniającej z 2011 r. (o czym powyżej), była bardzo dotkliwą sankcją, w szczególności dla takich dzierżawców, jak Skarżąca, których działalność rolnicza koncentruje się na dzierżawionych od KOWR gruntach, a zatem prawo to miało fundamentalne znaczenie, a pozbawienie tego prawa wiązało się dla Skarżącej z koniecznością zakończenia działalności po upływie terminu obowiązywania umowy, pierwotnie w niej uregulowanego. Inaczej mówiąc, art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. wymusił na dzierżawcach, którzy byli zainteresowani kontynuowaniem działalności na dzierżawionych gruntach, w tym na Skarżącej, wyrażenie zgody na wyłączenie % powierzchni użytków rolnych z umowy dzierżawy, czyli na zawarcie aneksu wyłączającego;
- i. podpisując aneks wyłączający, dzierżawcy, zgodnie z treścią art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., składali oświadczenia o zamiarze nabycia tych nieruchomości, określając jednocześnie jego termin. Powyższe oświadczenie dzierżawcy składali na formularzach przesyłanych przez Agencję. Deklarowanie zakupu nieruchomości w rzeczonym okresie nie było uzależnione od przyszłej, niepewnej woli ANR co do przeznaczenia dzierżawionych gruntów na sprzedaż. Skarżąca złożyła takie oświadczenie wraz z

- oświadczeniem Skarżącego o przyjęciu warunków zaproponowanych przez ANR z dnia 24 lipca 2012 roku i z wnioskiem o zmianę terminu wyłączenia;
- j. ANR, wskazując działki przeznaczone do wyłączenia w 2012 roku na mocy Ustawy zmieniającej z 2011 r., nie przeprowadzała żadnych analiz, zarówno z punktu widzenia dzierżawcy, którego dotyczyło wyłączenie, tj. czy istnieje możliwość faktycznego wydania działek z uwagi na ich położenie, infrastrukturę itp. oraz czy będzie możliwość kontynuowania działalności przez tego dzierżawcę po wyłączeniu działek i czy będzie ona opłacalna, jak również z punktu widzenia potencjalnych, nowych dzierżawców tych działek, tj. czy będzie możliwe prowadzenie na nich opłacalnej działalności gospodarczej. Nie można zapominać, że Skarżąca, podobnie jak inni dzierżawcy dotknięci skutkami wejścia w życie i stosowania Ustawy zmieniającej z 2011 r., czyniła plany gospodarcze i inwestycje adekwatnie do posiadanego areału;
- k. w zakresie powyższego uprawnienia znaczenie ma stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, który w sprawie o sygn. akt: P 9./19 wskazał: *„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.**”*

- l. dopiero w okresie późniejszym, ANR zmieniła wykładnię rzeczzonego przepisu postulując, że prawo nabycia nieruchomości aktualizuje się dopiero w przypadku woli ANR ich sprzedaży i nie stanowi prawa podmiotowego, którego realizacja może być dochodzona na drodze sądowej;
- m. znaczenie dla oceny charakteru uprawnienia z art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r. ma także uzasadnienie do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r., zgodnie z którym: *obecne przepisy nie przewidują, że dzierżawca będzie mógł nabyć dzierżawioną nieruchomość w trakcie obowiązywania umowy dzierżawy, bowiem to Agencja podejmuje decyzję o momencie przeznaczenia danej nieruchomości do sprzedaży, co może uczynić zarówno podczas obowiązywania umowy dzierżawy, jak i po jej zakończeniu. Zgodnie z art. 6 ust. 7 projektu ustawy, jeżeli dzierżawca wyrazi zgodę na zmianę umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30 % użytków rolnych, będzie miał zagwarantowaną możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych nieruchomości, najpóźniej z upływem okresu, na jaki umowa dzierżawy została zawarta, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, niezależnie od okresu, przez jaki je dzierżawi. Powyższa regulacja jest zatem korzystniejsza dla dzierżawców w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami;*
- n. znaczenie dla oceny charakteru uprawnienia z art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r. mają także: odpowiedź ministra rolnictwa i rozwoju wsi na interpelację nr 5061 z dnia 19 czerwca 2012 r.<sup>2</sup> oraz odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację nr 3919 z dnia 15 maja 2012 r.<sup>3</sup>;
- o. na skutek rozbieżnych orzeczeń sądów powszechnych, powyższe zagadnienie stało się przedmiotem uchwały Sądu Najwyższego, podjętej w dniu 19 października 2017 roku w sprawie o sygn. akt: III CZP 45/17. Sąd Najwyższy uznał, że na podstawie art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r. dzierżawcy nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Jednocześnie Sąd Najwyższy w rzeczonyj uchwale podkreślił, że:
- przepis art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie jest jasny,
  - przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie był jednolicie interpretowany,
  - pojawiały się rozbieżności stanowisk co do kwalifikacji uprawnienia do zakupu;
- p. aneksem z sierpnia 2016 roku zmniejszono powierzchnię stanowiącą przedmiot dzierżawy Przedmiotowa zmiana nastąpiła m.in. w związku z wyłączeniem z przedmiotu dzierżawy działek , zgodnie z aneksem z sierpnia 2012 roku;
- q. pismem z czerwca 2017 roku Skarżąca oświadczyła ANR w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, iż zamierza dalej dzierżawić nieruchomości, dzierżawione na podstawie Umowy dzierżawy na nowych warunkach uzgodnionych z ANR (wniosek o przedłużenie Umowy dzierżawy). Skarżąca podkreśliła, iż zamierza przedłużyć Umowę dzierżawy o 8 lat. Oświadczenie o zamiarze dalszego

<sup>2</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=15D12222>: *Ustosunkowując się zaś do kwestii odmawiania dzierżawcom prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych nieruchomości, należy zauważyć, że zgodnie z wymienioną na wstępie ustawą, dzierżawcy, którzy wyrażą zgodę na wyłączenie z dzierżawy 30% użytków rolnych, będą mieli zagwarantowaną możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych gruntów w trakcie obowiązywania dzierżawy. Natomiast pozostali będą dzierżawili nieruchomości zasobu na dotychczasowych zasadach do czasu zakończenia obowiązywania umowy dzierżawy.*

<sup>3</sup> <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7DB9334A>: *Dzierżawcy, którzy wyrażą taką zgodę, będą mieli zagwarantowaną możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych gruntów w trakcie obowiązywania dzierżawy. Natomiast dzierżawcy, którzy takiej zgody nie wyrażą, będą dzierżawili nieruchomości zasobu na dotychczasowych zasadach do czasu zakończenia obowiązywania umowy dzierżawy.*

dzierżawienia nieruchomości Skarżąca powtórzyła pismem z lutego 2018 roku. Pismami z lipca 2017 roku (znak pisma: ) oraz z marca 2018 roku (znak pisma: ) ANR OT we W i KOWR OT we W odmówił przedłużenia Umowy dzierżawy, nie podając żadnych powodów, w tym pisma te nie zawierały żadnego stanowiska. A zatem, mimo zawarcia aneksu z sierpnia 2012 r., na mocy art.4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., ANR odmówiła przedłużenia Umowy dzierżawy. W tym zakresie toczy się postępowanie sądowe przed Sądem Rejonowym w W );

- r. aneksem z sierpnia 2012 roku do umowy dzierżawy z czerwca 1998 roku przeznaczono do wyłączenia z Umowy dzierżawy działki o powierzchni **ha**, natomiast do dnia złożenia niniejszej skargi, Skarżąca wyłączyła z Umowy dzierżawy i przekazała na rzecz KOWR, po zawarciu aneksu działki o łącznej pow. **ha**,

- s. Powyższe obrazują następujące tabele:

**Dowód:**

- *umowa dzierżawy z czerwca 1998 roku z aneksami*

- III. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 4 UST. 1-15 USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 2011 R. Z KONSTYTUCYJNYMI WZORCAMI KONTROLI (TJ. Z ART. 64 UST. 1 I UST. 2 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z ART. 31 UST. 3 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU**



**Z ART. 32 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z ART. 20 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z ART. 22 KONSTYTUCJI RP).**

**A. WSTĘP.**

20. Jak już zasygnalizowano w niniejszej skardze konstytucyjnej, wątpliwości odnośnie zgodności z Konstytucją RP art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. pojawiły się już na etapie procesu legislacyjnego (w okresie prac nad rządowym projektem ustawy). W tym kontekście warto odnieść się do opinii prawnej o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 2849) z dnia 24 maja 2010 r., sporządzonej przez prof. dr hab. Pawła Czechowskiego, w której wskazano, iż „*proponowane rozwiązanie stanowi nieproporcjonalną ingerencję naruszającą zasadę ochrony praw majątkowych w aspekcie różnicowania grup dzierżawców na tych, którzy zaakceptowali „propozycje” Agencji lub odmówili skorzystania z tej „propozycji”. Powoduje to naruszenie konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa, co potwierdza wielokrotnie w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Projektowana w art. 4 projektu „propozycja” zmiany umowy dzierżawy pod warunkiem uzyskania ustawowego prawa korzyści w postaci prawa pierwszeństwa przez dzierżawcę nosi znamiona niedozwolonych praktyk polegających na wprowadzaniu 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 kc. Projektowana, na dużą skalę, akcja składania „propozycji” wypowiedzenia i zmiany zawartych umów dzierżawy pomija całkowitym milczeniem problem wystąpienia ewentualnych strat dzierżawców z tytułu utraconego zysku, którego nie osiągnęli (lucrum cessans) oraz rozliczeń nie zamortyzowanych nakładów przez nich poczynionych. Świadome projektowanie przerzucania kosztów prowadzonej przez Państwo polityki rolnej na dzierżawców gruntów państwowych godzi w konstytucyjne oraz ustawowe zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony praw majątkowych. Projektowane rozwiązania stanowią nieproporcjonalną ingerencję w chronione prawa nabyte”.*
21. Niezależnie od powyższej opinii, należy zaznaczyć, że sporna regulacja art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. budzi liczne wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją RP zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym.
22. Jak m.in. wskazuje się w tym kontekście w doktrynie: „*Regulując sposób wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, ustawodawca nie przewidział rozwiązań o charakterze przymusowym, nie operuje nakazem ani zakazem. Zastosował natomiast instrumenty o charakterze zachęt czy bodźców do dokonania zmian zaproponowanych przez ANR (art. 4 pkt 7 ustawy z 16 września 2011 r.), a w razie nieskorzystania przez dzierżawców z przedstawionych propozycji przewidział jedynie ograniczenie preferencji dla tych podmiotów w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z Zasobu WRSP (art. 4 pkt 11). Ograniczeniu uległy przywileje dzierżawców przewidziane w art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, to jest pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu WRSP w przypadku jej zbycia przez ANR oraz wyłączenie postępowania przetargowego na umowę dzierżawy, gdy dotychczasowy dzierżawca złożył ANR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na*

nowych warunkach uzgodnionych z Agencją. Takie rozwiązanie rodzi wątpliwości w zakresie naruszenia zasad: ochrony praw nabytych, bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, będących elementem zasady demokratycznego państwa prawnego. Wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust 2 pkt 1, a więc nabyte na podstawie ustawy, prawa dzierżawców należy ocenić jako słusznie nabyte, a co więcej – stwarzające dzierżawcom podstawy do usprawiedliwionych oczekiwań wobec działań organów państwa. Pozbawienie dzierżawców tych przywilejów nie jest w tym wypadku uzasadnione zapewnieniem realizacji innych wartości istotnych dla systemu prawnego ani nie wynika z sytuacji wyjątkowych. Ponadto wprowadzona regulacja nie jest niezbędna do realizacji przedstawionego w projekcie z 26 lutego 2010 r. celu nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP, przez co naruszona została również zasada proporcjonalności.”<sup>4</sup>

23. W doktrynie wyrażono także m.in. następujący pogląd: „Przepisy art. 4 oraz art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. prowadzą w istocie do zmiany treści umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia ww. ustawy w życie, tj. przed dniem 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. Warto w konsekwencji podkreślić, że ustawa zmieniająca z 2011 r. wpłynęła w sposób bezpośredni na kształt umów dzierżawy, które zostały zawarte i obowiązywały jeszcze przed wejściem w życie tej ustawy (a zatem wpłynęła w sposób bezpośredni na prawa majątkowe dzierżawców gruntów rolnych, których dotyczyła ta nowelizacja). (...) przepisy skutkujące wydaniem przez dzierżawców 30% powierzchni użytków rolnych przeznaczonych do wyłączenia (art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r.) budzą szereg wątpliwości konstytucyjnych i stanowiły przedmiot trzech pytań prawnych skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego”<sup>5</sup>.
24. Liczne zastrzeżenia co do konstytucyjności art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. miały też sądy powszechne, które to wystosowywały pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego lub zawieszały postępowania sądowe do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał.
25. Postępowania, prowadzone przez Trybunał Konstytucyjny na skutek pytań prawnych sądów dotyczące oceny zgodności z Konstytucją art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. (sygn. akt: P 21/16, P 8/18, P 9/19) zostały umorzone z uwagi na brak, zdaniem Trybunału, przesłanki funkcjonalnej. Trybunał nie wypowiedział się zatem w tych postępowaniach co do zgodności art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. z Konstytucją RP wyłącznie z uwagi na kwestie formalne. Umorzenie postępowań przez Trybunał Konstytucyjny nie oznacza zatem, że problem konstytucyjny nie występuje, wręcz przeciwnie, w postanowieniu z dnia 22 lipca 2020 roku (sygn. akt: P 9/19) Trybunał wskazał, że: „Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że spory tego rodzaju jak zawisły przed sądem pytającym - na co wskazuje w swym stanowisku także Rzecznik Praw Obywatelskich - mają charakter wielopłaszczyznowy i wiążą się z mechanizmem wynikającym nie tylko z wielu przepisów u.g.n.r.SP (i jej nowelizacji), lecz nadto z przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży (zob. wniosek RPO do Trybunału

<sup>4</sup> A. Majchrzak, *Prawno-ekonomiczne aspekty zmian przepisów o dzierżawie nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1(10).

<sup>5</sup> M. Pisz, *Współczesne wyzwania w zakresie ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych w polskim i europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, Toruń 2021.

*Konstytucyjnego rozpoznawany pod sygn. K 36/16). Jak wskazał RPO, problem konstytucyjny postawiony w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie pozostaje aktualny i wywiera wpływ na sytuację prawną dzierżawców oraz stan prawny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o czym świadczy m.in. zmiana art. 39b ust. 1 u.g.n.r.SP dokonana ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080). Nawet jeśli mechanizm ten kreuje problemy o randze konstytucyjnej, to zbadanie jednego z jego elementów w ramach niniejszego postępowania było niedopuszczalne ze względu na konkretny charakter kontroli w niniejszej sprawie". Z całą pewnością świadczy to o istotności problemu i jego skali.*

26. W rzeczonym postępowaniu, pismem z dnia 17 lipca 2019 roku Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu i **wniósł o stwierdzenie, że: art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. Ustawy zmieniającej z 2011 r. 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.**

**Dowód:**

- pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 lipca 2019 r.;
- pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 01 października 2019 r.

27. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 Ustawy zmieniającej z 2011 r., wprowadzając mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., 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 RP), prawo do równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) oraz naruszając zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP).

**B. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 4 USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 2011 R. Z ART. 64 UST. 1 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z ART. 64 UST. 2 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP.**

**UWAGI OGÓLNE.**

28. Jak to wskazała już Skarżąca w *petitum* skargi, przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 32 Konstytucji RP w związku z art. 20 Konstytucji RP w związku z art. 22 Konstytucji RP.

29. Niezgodność wskazanego przepisu ze wskazanymi powyżej wzorcami konstytucyjnymi, w tym w szczególności wynikającymi z art. 64 ust. 1 w związku z 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP, zachodzi w okolicznościach, w jakich znalazła się Skarżąca w związku z zawarciem Umowy dzierżawy oraz aneksu nr 6 z dnia sierpnia 2012 r. i następuje w szczególności z uwagi na to, że:

- 1) przepis ten znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych (umów dzierżawy) zawartych przed dniem jego wejścia w życie i nadal obowiązujących w

- dacie jego wejścia w życie, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy (a zatem również odnosi się do sytuacji Skarżącej w związku z Umową dzierżawy zawartą w dniu czerwca 1998 roku);
- 2) przepis ten przewiduje zarazem, wbrew treści uprzednio ukształtowanych stosunków zobowiązaniowych i wbrew regulacjom ustawowym obowiązującym przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., mechanizm wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy pod rygorem utraty prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionych gruntów oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę (tak jak ma to miejsce w przypadku Skarżącej i zawartej przez nią Umowy dzierżawy);
  - 3) przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie istniała ustawowa podstawa do wyłączenia części dzierżawionych gruntów w trakcie trwania Umowy dzierżawy;
  - 4) przepis ten wpływa w sposób bezpośredni i dotkliwy na uprzednio słusznie nabyte na podstawie umów dzierżawy prawa majątkowe podmiotów władających nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (co odnosi się również do Skarżącej) i prowadzi do znaczącego pogorszenia ich sytuacji prawnej, co następuje wbrew treści wiążących ich umów i wbrew treści regulacji prawa powszechnie obowiązującego w Polsce przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r.
30. Uwzględniając stan faktyczny leżący u podstaw niniejszej skargi, należy przy tym wyraźnie podkreślić, że zastosowanie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. jako podstawy prawomocnego orzeczenia w sprawie Skarżącej (pomimo jego niezgodności z powyższymi konstytucyjnymi wzorcami kontroli), w sposób znaczący pogorszyło jej sytuację prawną oraz doprowadziło do naruszenia uprzednio ukształtowanych i słusznie nabytych praw majątkowych Skarżącej (jako dzierżawcy gruntów rolnych) wynikających z Umowy dzierżawy. Bezpośrednią konsekwencją zastosowania przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., jako podstawy prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego w sprawie Skarżącej, która legła u podstaw niniejszej skargi (i w zakresie uprzednio zawartej przez Skarżącą Umowy dzierżawy) było pozbawienie jej części gruntów rolnych objętych uprzednio zawartą Umową dzierżawy (wbrew treści tej umowy) i oddalenie powództwa Skarżącej w zakresie ustalenia istnienia stosunku dzierżawy ukształtowanego na podstawie Umowy dzierżawy w zakresie działek przeznaczonych do wyłączenia na podstawie aneksu z sierpnia 2012 r., zawartego na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.
31. Zasadniczy problem prawny, którego dotyczy niniejsza skarga, sprowadza się w istocie do następujących kwestii:
- 1) sposobu podejścia ustawodawcy zwykłego do stosunków zobowiązaniowych (umów dzierżawy takich jak Umowa dzierżawy zawarta w przypadku Skarżącej) ukształtowanych przed dniem wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. i zakresu swobody, jaką miał ustawodawca zwykły przy modyfikacji treści takich stosunków, które nadal obowiązywały w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. i które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy (w kontekście wprowadzenia na gruncie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. mechanizmu wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych,

- będących przedmiotem dzierżawy pod rygorem utraty przez dzierżawców utraty prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionych gruntów oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę);
- 2) konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych słusznie nabytych przez podmioty władające nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, tj. dzierżawców (takich jak Skarżąca).
32. Odnosząc się do kwestii sposobu podejścia ustawodawcy zwykłego do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. (które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy) i opierając się równocześnie na utrwalonych poglądach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego, należy wskazać, że ustawodawca zwykły dysponuje co prawda pewnym zakresem swobody przy wyborze zasad regulujących sytuacje międzyczasowe, jednak zakres ten nie jest nieograniczony<sup>6</sup>. Zakres ten jest ograniczony w szczególności wówczas, gdy chodzi o nowe regulacje dotyczące praw czy sytuacji majątkowych jednostek ukształtowanych na podstawie poprzednio obowiązującego prawa, tak jak w przypadku sytuacji prawnej Skarżącej, ukształtowanej na gruncie Umowy dzierżawy (i stanu prawnego obowiązującego wiele lat przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r.) i następnie znacząco zmodyfikowanej, wbrew treści Umowy dzierżawy, w oparciu o przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.
33. W takiej sytuacji regulacje międzyczasowe podlegają ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 2 Konstytucji RP. Istotne pogorszenie sytuacji prawnej jednostek w sferze jej praw majątkowych nie jest wykluczone, ale może być wprowadzone tylko wyjątkowo, gdy jest to bezwzględnie konieczne dla ochrony określonego interesu publicznego. W niniejszej sprawie, jak podkreśla Skarżąca, konieczności takiej nie wykazano ponad wszelką wątpliwość w postępowaniu ustawodawczym.
34. Istotna jest przy tym okoliczność, że po stronie ustawodawcy istnieje obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (wynikającej z art. 2 Konstytucji RP<sup>7</sup>), a w szczególności zasad rzetelnej legislacji. Zasady te, stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wyprowadzanej z treści art. 2 Konstytucji RP, wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego uregulowania sytuacji intertemporalnych<sup>8</sup>.
35. Na powyższe wyraźnie wskazuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., wydanym w sprawie o sygn. akt K 30/06, Trybunał

---

<sup>6</sup> Na powyższe wprost wskazuje m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 30/06.

<sup>7</sup> Jak wskazuje art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

<sup>8</sup> Por. w tym zakresie np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, w. II; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017; M. Pisz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Pisz, P. Ochmann, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018, w. II.; D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012; M. Zubik, M. Domagała, J. Podkowiak, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA*, Warszawa 2018.

Konstytucyjny wyraził w tym zakresie następujący pogląd: *„Swoboda [ustawodawcy] przy wyborze zasad regulujących sytuacje [międzyczasowe] (...) nie jest nieograniczona. Po stronie ustawodawcy istnieje bowiem obowiązek szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasad rzetelnej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa – wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy ustanawiania odpowiedniej vacatio legis oraz należytego uregulowania sytuacji intertemporalnych”* (podkr. własne).

36. Należy przy tym wskazać, iż wolą ustawodawcy na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. w sposób władczy uregulowano sytuację prawną jednostek (podmiotów dzierżawiących nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa) w zakresie stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych w okresie sprzed jej wejścia w życie, co w sposób niezwykle niekorzystny przełożyło się na sytuację majątkową Skarżącej. Innymi słowy, Skarżąca, znajdując się w dyspozycji przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., została pozbawiona części gruntów rolnych objętych uprzednio zawartą Umową dzierżawy (wbrew treści tej umowy). O powyższym jednoznacznie przesądza okoliczność, że w wyniku prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego zostało oddalone powództwo Skarżącej w zakresie ustalenia istnienia stosunku dzierżawy ukształtowanego na podstawie Umowy dzierżawy w zakresie działek przeznaczonych do wyłączenia na podstawie aneksu nr 6 z dnia 11 sierpnia 2012 r., zawartego na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.
37. W kontekście powyższego należy też podkreślić, że ustawodawca zwykły ma przyznany bardzo znacząco ograniczony zakres swobody w sprawie takiej jak zaistniała w przypadku Skarżącej (w zakresie modyfikacji treści umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. i nadal obowiązujących w dacie jej wejścia w życie, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy).
38. W ocenie Skarżącej, ustawodawca naruszył ten zakres swobody, dokonując uchwalenia przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. i wprowadzając mechanizm wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy (pod rygorem utraty przez dzierżawców utraty prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionych gruntów oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę).
39. Co więcej, za naruszeniem przez ustawodawcę powyższego zakresu swobody (na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.) przemawiają zarówno racje systemowe, jak i racje aksjologiczne.
40. W odniesieniu do powyższej racji aksjologicznych, w szczególności trzeba wskazać na konieczność poszanowania przy ograniczaniu ochrony praw majątkowych jednostek (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP i wywodzonej z niej, zasady zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady ochrony praw nabytych oraz zasady bezpieczeństwa prawnego jednostek (o czym szerzej dalej). W tym kontekście trzeba zarazem uznać, że ustawodawca powinien respektować ochronę prawną cywilnoprawnych stosunków zobowiązaniowych, ukształtowanych przed dniem wejścia w życie wprowadzanych przezeń przepisów

ustawowych (i ochronę prawną podmiotów będących stronami takich stosunków), jeśli przepisy takie miałyby w sposób jednostronny i arbitralny wpływać na uprzednio nabyte uprawnienia wynikające z zawartych stosunków.

41. Odnosi się to również do praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które zostały uprzednio nabyte w wyniku nawiązania umów dzierżawy i znajduje zastosowanie w okolicznościach, w jakich znalazła się Skarżąca w wyniku zawarcia Umowy dzierżawy.
42. Należy przy tym uznać, że Skarżąca mogła działać oraz układać swoje interesy w uzasadnionym prawnie zaufaniu, że jej stosunek zobowiązaniowy (ukształtowany wiele lat wcześniej na podstawie Umowy dzierżawy) nie ulegnie nagłej i niespodziewanej zmianie wbrew treści wiążącej ją umowy. Kwestionowana regulacja naruszyła to zaufanie w sposób istotnie ograniczający ochronę uprzednio słusznie nabytych na podstawie Umowy dzierżawy praw majątkowych Skarżącej.
43. W ramach racji aksjologicznych przesądzających za naruszeniem przez ustawodawcę na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. zakresu swobody, jaką miał ustawodawca zwykły przy modyfikacji treści stosunków zobowiązaniowych (umów dzierżawy) zawartych przed dniem wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. i nadal obowiązujących w dacie jej wejścia w życie (które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy), należy także wskazać konstytucyjne standardy ochrony słusznie nabytych praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (tak jak to ma miejsce w przypadku Skarżącej). Standardy te zostaną bliżej omówione (w kontekście ich naruszenia przez przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. w dalszej części prezentowanego uzasadnienia).
44. Odnosząc się z kolei do racji systemowych przesądzających za naruszeniem przez ustawodawcę na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. zakresu swobody, jaką miał ustawodawca zwykły przy modyfikacji treści stosunków zobowiązaniowych (umów dzierżawy) zawartych przed dniem wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. i nadal obowiązujących w dacie jej wejścia w życie (które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy), należy zaś zwrócić uwagę, że rozwiązanie legislacyjne, przyjęte przez ustawodawcę na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., pozostaje niespójne z całym systemem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce i nie znajduje odzwierciedlenia w żadnym innym podobnym rozwiązaniu legislacyjnym. Co więcej, rozwiązanie to nie było znane nigdy wcześniej w polskim porządku prawnym. Jak już zarazem odnotowano, przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie istniała ustawowa podstawa do wyłączenia części dzierżawionych gruntów w trakcie trwania umowy dzierżawy.
45. Jak to szerzej zostanie wskazane poniżej, rozwiązanie legislacyjne przewidziane na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. nabrało w istocie charakteru „szantażu legislacyjnego” (polegającego albo na wyrażeniu przez dzierżawcę zgody na oddanie 30% dzierżawionych gruntów, albo na utracie uprawnień zapewniających kontynuację działalności po upływie

pierwotnego terminu obowiązywania umowy dzierżawy) i stanowiło przejaw wykreowania tzw. pozornego uprawnienia, co jest nie bez znaczenia z punktu widzenia dopuszczalności stosowania tego typu rozwiązań do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych w okresie poprzedzającym wejście w życie Ustawy zmieniającej, tak jak to miało miejsce w przypadku Skarżącej.

46. Powyższe skutkuje niezgodnością art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. z całokształtem wartości i zasad ustrojowych chronionych przez polskiego ustrojodawcę na gruncie Konstytucji RP, w tym w szczególności z 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

**SZCZEGÓŁOWE UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 4 USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 2011 R. Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP.**

47. Skarżąca wskazuje, że art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. pozostaje niezgodny z art. 2 Konstytucji RP i wynikającymi z niej zasadami, w tym m.in. zasadą ochrony zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa (czyli, uprzedzając uwagi w dalszej części uzasadnienia, zasadą opierającą się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne<sup>9</sup>) oraz zasadami przyzwoitej legislacji (czyli regułami stanowienia prawa<sup>10</sup>, w tym w szczególności z zasadą niedziałania prawa wstecz – *lex retro non agit*, zasadą ochrony praw słusznie nabytych, zasadą ochrony interesów w toku (ekspektatyw), zasadą pewności i określoności prawa oraz zakazem tworzenia tzw. pozornych lub niemożliwych uprawnień, o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia niniejszej skargi).
48. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Demokratyczne państwo prawne oparte jest na fundamentalnych zasadach, takich jak w szczególności: zakaz działania prawa wstecz, ochrona prawa nabytych, nakaz zachowania odpowiedniego okresu dostosowawczego przy wprowadzaniu nowych norm prawnych w życie – *vacatio legis*, zasada legalizmu (zgodnie z założeniem, której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa<sup>11</sup>). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 listopada 1997 r. w sprawie o sygn. akt. K 26/97, klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego.
49. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał, że jakkolwiek ustawodawca ma swobodę kształtowania systemu prawa, to jednak powinien kształtować treść przepisów z poszanowaniem konstytucyjnych standardów demokratycznego państwa prawnego (co odnosi się również do zmian wprowadzonych na gruncie Ustawy

<sup>9</sup> Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. akt K 45/01.

<sup>10</sup> Por. M. Pisz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Pisz, P. Ochmann, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018.

<sup>11</sup> Por. m.in., W Sokolewicz, komentarz do art. 7 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, Warszawa 2007.



zmieniającej)). Do standardów tych należy m.in., wspomniana już uprzednio, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W myśl tej zasady, jednostka powinna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych swoich zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też ma prawo oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Powyższe nie pozostaje bez znaczenia dla sytuacji, w jakiej znalazła się Skarżąca, która po zawarciu Umowy dzierżawy i upływie wielu lat okresu jej obowiązywania, miała prawo racjonalnie oczekiwać, że umowa ta nie ulegnie arbitralnej zmianie (wbrew treści postanowień umownych) i miała w pełni uzasadnione podstawy do tego, by, działając w sposób w pełni racjonalny, podejmować określone długoterminowe decyzje biznesowe związane z przedmiotem dzierżawy, np. w zakresie czynienia znaczących nakładów finansowych na grunty objęte Umową dzierżawy.

50. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Ustawodawca powinien zatem za pomocą powszechnie przyjętych technik przepisów intertemporalnych uwzględnić ochronę tzw. interesów w toku<sup>12</sup> oraz ochronę praw słusznie nabytych. Tak więc, konstytucyjna klauzula demokratycznego państwa prawnego ujęta w art. 2 Konstytucji RP i wynikająca z niej zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania przepisów, które szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte przez obywateli pod rządami przepisów poprzednich<sup>13</sup> i zarazem chroni prawa już wcześniej słusznie nabyte przez jednostki. Niestety można też wskazać, że obowiązku tego nie wypełnił ustawodawca zwykły przy prowadzeniu art. 4 ust. 1 Ustawy zmieniającej z 2011 r.
51. Należy przy tym odnotować, że: *„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”*<sup>14</sup>. Bezpieczeństwa prawnego w tym ujęciu zostały niestety pozbawione podmioty dzierżawiące grunty rolne wchodzące w skład Zasobu Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa na podstawie uprzednio zawartych umów dzierżawy, które objęła dyspozycja przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.
52. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 2 Konstytucji RP, należy także odnieść się do bardzo istotnej zasady stanowienia prawa, tj. zasady niedziałania prawa wstecz / zakazu retroaktywności prawa (*lex retro non agit*). Z tej zasady wynika jasna wytyczna, że nowe prawo, co do zasady, nie może dotyczyć stosunków

<sup>12</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. akt P 10/11; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00.

<sup>13</sup> Zob. Uchwała SN z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt III CZP 79/18

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2000 r. (sygn. akt P. 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).

prawnych powstałych w innym stanie prawnym. Tylko w wyjątkowych przypadkach Trybunał Konstytucyjny dopuszcza retroaktywność prawa (przede wszystkim w oparciu o konstrukcję możliwości działania wstecz prawa względniejszego dla jednostki – *lex severior retro non agit*<sup>15</sup>), przy czym brak jest podstaw do tego, by twierdzić ponad wszelką wątpliwość, że wyjątek taki mógłby zachodzić w przypadku art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.

53. Przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011r. zmierza do ograniczenia praw dotychczas nabytych przez dzierżawców oraz w sposób istotny wpływa na umowy dzierżawy zawarte przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., podpisane często kilkanaście lat przed wejściem w życie tej ustawy (tak jak ma to miejsce w przypadku Skarżącej i zawartej przed nią jeszcze w 1998 r. Umowy dzierżawy).
54. Warto przypomnieć w tym miejscu, że ustawodawca odebrał dzierżawcom, którzy nie wyrazili zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych w trybie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. określone prawa majątkowe: prawo do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy na zasadach określonych w Ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami oraz prawo pierwszeństwa nabycia w przypadkach, w których Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) przeznaczyłaby daną nieruchomość do sprzedaży.
55. Podkreślić należy, że prawa te przysługiwały dzierżawcom w zasadzie od samego początku obowiązywania Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami i bardzo często były powtarzane w umowach dzierżawy. W tym zakresie Ustawa zmieniająca z 2011 r. odebrała dotychczasowe, słusznie nabyte prawa majątkowe dzierżawców. Nie można w zakresie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. mówić, że pozostawiał on wybór dzierżawcom, tj. że mogli oni wyrazić zgodę na wyłączenie z umowy dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, zachowując wskazane powyżej prawa bądź też odmówić wyłączenia, tracąc te prawa. Mechanizm związany ze zmianą umowy miał ten skutek, że dobrowolność i swoboda w podjęciu decyzji przez dzierżawcę na mocy naruszonego przepisu miały charakter wyłącznie iluzoryczny, fikcyjny, pozorny, a sam pozorny wybór dzierżawcy stanowił tzw. wybór „mniejszego zła” i dzierżawca musiał przystać na zmiany umowy zaproponowane przez Agencję. Przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. w sposób władczy ingerował w ukształtowane przed jego wejściem w życie stosunki prawne, prowadzącej do radykalnej ich zmiany na niekorzyść dzierżawców. Rzeczony przepis wymusił na dzierżawcach, którzy byli zainteresowani kontynuowaniem działalności na dzierżawionych gruntach, wyrażenie zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z umowy dzierżawy, w świetle sankcji wynikających z art. 4 ust. 7 tej ustawy, a zatem wyłączenia gruntów z dzierżawy miały charakter przymusowy. Dzierżawcy mieli prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie będzie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący. Przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. został skonstruowany w taki sposób, aby dzierżawca, chcący kontynuować działalność na dzierżawionych gruntach, zmuszony był do dokonania wyłączeń.

---

<sup>15</sup> Por. M. Pisz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Pisz, P. Ochmann, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018.

56. Warto przy tym wyraźnie podkreślić, że Ustawa zmieniająca z 2011 r. nie wpłynęła wyłącznie na prawa majątkowe dzierżawców zagwarantowane już we wcześniejszym stanie prawnym w przepisach rangi ustawowej, takie jak prawo do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawo pierwszeństwa (przyznane na gruncie Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami). Dzierżawcy, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy, zostali bowiem pozbawieni w wyniku wejścia w życie tej regulacji 30% przedmiotu dzierżawy. Ustawa zmieniająca z 2011 r. odbierała zatem tym dzierżawcom słusznie nabyte, na podstawie uprzednio zawartych umów dzierżawy, prawo do dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.
57. Należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaprezentowanym w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawie o sygn. akt: P 9/19, zgodnie z którym ustawodawca na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie dokonał zmian umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie z mocy prawa, aczkolwiek zakwestionowany mechanizm opierał się, jak wskazano powyżej, na przedstawieniu przez Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) propozycji zmian umowy dzierżawy w zakresie zmiany przedmiotu dzierżawy, przy czym przyjęcie tej propozycji tylko z pozoru nosiło znamię dobrowolności. Ustawodawca zastosował „szantaż” legislacyjny polegający 1) albo na wyrażeniu zgody na oddanie 30% dzierżawionych gruntów, 2) albo na utracie uprawnień zapewniających kontynuowania działalności po upływie pierwotnego terminu obowiązywania dzierżawy.
58. W konsekwencji, przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. *de facto* „wymuszał” na dzierżawcach zawarcie aneksów w przedmiocie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych w stosunku do umów dzierżawy, które zostały zawarte przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r.
59. W tym też kontekście należy stwierdzić, że ustawodawca na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. wykreował w istocie tzw. pozorne uprawnienie, łamiąc, wynikający z art. 2 Konstytucji RP i wyprowadzany na gruncie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>16</sup>, zakaz tworzenia w demokratycznym państwie prawnym uprawnień pozornych lub niemożliwych do realizacji (ze względów prawnych czy faktycznych albo ze względu na niejasne określenie warunków korzystania z uprawnień) czy też – szerzej – zakaz tworzenia prawa, które wprowadzałoby pozorne instytucje prawne<sup>17</sup>. Nawiązując do powyższego, w wyroku w sprawie o sygn. akt K 43/01 Trybunał Konstytucyjny stwierdził w tym kontekście, że: *„Demokratyczne państwo prawne, przyznając obywatelom uprawnienia, nie może prowadzić z nimi „gry”, polegającej na tworzeniu uprawnień pozornych czy niemożliwych do realizacji”*.
60. Takim w istocie pozornym uprawnieniem był przewidziany w art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011r., oparty na „szantażu” legislacyjnym i sprzeczny z treścią uprzednio zawartych umów dzierżawy i wcześniej obowiązującymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego,

---

<sup>16</sup> Tak m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2004 r., sygn. akt K 2/04; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2002 r., sygn. akt K 43/01.

<sup>17</sup> Tak M. Pisz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Pisz, P. Ochmann, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018.

„wybór” pomiędzy wyrażeniem przez dzierżawcę zgody na oddanie 30% dzierżawionych gruntów a utratą uprawnień zapewniających kontynuowanie działalności po upływie pierwotnego terminu obowiązywania umów dzierżawy (co odnosi się również do okoliczności, w jakich znalazła się Skarżąca na kanwie sprawy, która legła u podstaw niniejszej skargi).

61. Jak należy zarazem zastrzec, w przedmiotowej sytuacji nie możemy mówić o wyjątkowej sytuacji, która uzasadniałaby tworzenie retroaktywnego prawa. Z uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika, że zmiany legislacyjne dokonane na gruncie tej ustawy były wprowadzone, z uwagi na bardzo duży popyt na ziemię rolną, który nasilił się zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz chęć przeznaczenia wyłączonych z dzierżawy gruntów na sprzedaż dla rolników indywidualnych w celu utworzenia przez nich bądź powiększenia gospodarstw rodzinnych. Powyższe argumenty nie świadczą w żaden sposób o konieczności tworzenia prawa dla stosunków prawnych wcześniej zawiązanych, bardzo często znacznie wcześniej zawartych, szczególnie jeżeli spojrzymy na konsekwencje, jakie wynikały z nowych regulacji dla dzierżawców, w tym np. utratę przez nich prawa do przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawa pierwszeństwa. Uzasadnienie do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie świadczy także o tym, że retroaktywność prawa w przypadku tej ustawy jest związana z koniecznością realizacji lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych, a tej realizacji czy ochrony nie można osiągnąć w inny, mniej dotkliwy dla jednostek sposób niż poprzez działanie prawa wstecz.
62. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż przy tworzeniu prawa wbrew zakazowi retroaktywności muszą być zachowane określone proporcje, które w przypadku Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie zostały dochowane. Trzeba bowiem zaznaczyć, że celem tej regulacji było poprawienie pozycji indywidualnych rolników tworzących bądź powiększających swoje gospodarstwa rodzinne i pogorszenie pozycji dotychczasowych dzierżawców, którzy, nie wyrażając zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z dzierżawy, tracili prawo do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawo pierwszeństwa w przypadku sprzedaży nieruchomości (z kolei wyrażając taką zgodę utracili znaczną część dzierżawionych gruntów i część swoich dochodów, a bardzo często także możliwość prowadzenia gospodarstw rolnych w ogóle bądź w dotychczasowym kształcie). W takim stanie rzeczy, co odnosi się również do Skarżącej i okoliczności, w jakich się ona znalazła, absolutnie nie możemy mówić o zachowaniu jakichkolwiek proporcji.
63. Mając na uwadze powyższe, Skarżąca chce podkreślić, że ustawodawca, wprowadzając przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., naruszył w sposób oczywisty zakaz retroaktywności prawa.
64. Powyższe okoliczności przemawiają także za uznaniem, iż art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, które, jak już podkreślono, również można wyprowadzać z art. 2 Konstytucji RP. O powyższym jednoznacznie przesądza okoliczność, że przepis, którego dotyczy niniejsza skarga (art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.) odnosi się do stosunków prawnych ukształtowanych przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r.

65. Z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika, jak można odnotować, przede wszystkim pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. Jeżeli zatem strony ukształtowały stosunek prawny w określony sposób, to późniejsza, władcza ingerencja w taką umowę i przyznane ustawą uprawnienia z pewnością powyższe zasady narusza (co odnosi się również do Skarżącej i zawartej przez nią Umowy dzierżawy).
66. Wejście w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. i jej zastosowanie do umów zawartych przed tą datą (w tym także do zawartej przez Skarżącą Umowy dzierżawy) spowodowało, że dzierżawcy nie byli w stanie racjonalnie ocenić konsekwencji i przeciwdziałać takiej zmianie. Ponadto dzierżawcy mogli oczekiwać, że prawo nie zmieni się arbitralnie, co jednak nastąpiło w zakresie komentowanego aktu prawnego. Wejście w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. w konsekwencji spowodowało władczą ingerencję w umowy dzierżawy, ale także miało bezpośredni wpływ na interesy ekonomiczne, prawne, czy gospodarcze dzierżawców. Na mocy łączących umów dzierżawy, dzierżawcy mogli bowiem (i w praktyce wielokrotnie to czynili) dokonywać określonych inwestycji, zaciągnąć kredyty na ich zrealizowanie, czy poczynić plany gospodarcze dotyczące dzierżawionego gruntu jako całości, mając za podstawę zawartą umowę dzierżawy. Działając racjonalnie nie mogli oni spodziewać się wejścia w życie aktu prawnego, który w tak władczy i jednostronny sposób wpłynie na umowy, których są oni stroną. Odbierając w taki sposób 30% przedmiotu dzierżawy, w ogóle nie uwzględniono nie tylko prawa dzierżawców, ale także zobowiązań, które wynikają dla nich z dzierżawionych gospodarstw. Nie oceniono także jaki wpływ będzie miało odebranie 30% powierzchni użytków rolnych na prowadzoną działalność gospodarczą.
67. Odnosząc się do, również wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, klauzuli zasad sprawiedliwości społecznej (immanentnie powiązanych z zasadą demokratycznego państwa prawnego), należy z kolei wskazać, że art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. skoncentrowany został na odebraniu części przedmiotu dzierżawy dobrze prosperującym dzierżawcom, prowadzącym niejednokrotnie wielkoobszarowe gospodarstwa rolne (niejednokrotnie oparte przy tym na polskim rodzinnym kapitale, jak ma to miejsce w przypadku Skarżącej) i sprzedaży władczo odebranych gruntów indywidualnym rolnikom. Nie zauważono jednak, że taka ingerencja w dotychczasowe umowy dzierżawy może spowodować konieczność zakończenia działalności rolniczej przez takich dzierżawców, szczególnie jeżeli w tych 30% powierzchni użytków rolnych znajdowały się najbardziej atrakcyjne grunty. Nie zwrócono również uwagi, że aktywna działalność takich dzierżawców wpływa w wielu przypadkach na znaczną poprawę jakości dzierżawionych gruntów w wielu regionach Polski, stosowanie nowych technologii w rolnictwie, co czyni je bardziej wydajnym i konkurencyjnym, prowadzi do zmniejszenia bezrobocia, a tym samym implikuje znaczącą poprawę życia na wsi.
68. Skarżąca chce przy tym zauważyć, że jeżeli jednak, wbrew powyżej wskazanym licznym pozytywnym aspektom działalności dzierżawców prowadzących duże gospodarstwa rolne (o czym mowa powyżej), wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. stało się odebranie takim dzierżawcom znacznej części dzierżawionych gruntów (zamiast podejmowania działań na rzecz przedłużenia umów dzierżawy w celu zapewnienia możliwości ich dalszego pozytywnego wpływu na życie społeczne), to takie rozwiązanie legislacyjne może te wszystkie korzystne zjawiska zaprzepaścić. Jest to jawne naruszenie zasad sprawiedliwości społecznej (które powinno urzeczywistniać państwo polskie jako

demokratyczne państwo prawne) oraz zasady ochrony zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez niego prawa.

69. Powyższe zasady, jak zauważa Skarżąca, zostały naruszone także w ten sposób, że dzierżawca nie miał żadnego wpływu na treść przedłożonego przez Agencję aneksu dotyczącego wyłączenia (w tym na dobór działek gruntu przeznaczonych do wyłączenia). W związku z faktem, iż zgodnie z art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. wyłączone grunty miały być sprzedane, można założyć, że intencją organu był dobór do wyłączenia działek szczególnie atrakcyjnych (w kontekście wszystkich działek stanowiących przedmiot dzierżawy). Należy przy tym założyć, że Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) nie przeprowadzała żadnych analiz i opinii w przedmiocie tego, czy faktycznie wyłączenie gruntów z dzierżawy jest możliwe np. z uwagi na ich położenie, powiązanie z innymi działkami itp., czy możliwe jest kontynuowanie działalności przez dzierżawcę po wyłączeniu wskazanych przez Agencję działek oraz czy możliwe jest przekazanie wyłączonych działek innym rolnikom i prowadzenie na nich opłacalnej działalności. Dzierżawca przy takiej treści przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. mógł jedynie wyrazić zgodę na wyłączenie bądź takiej zgody nie wyrazić, jednak wiązało się to dla niego z bardzo daleko idącymi konsekwencjami, łącznie z zakończeniem działalności po upływie czasu na jaki umowa dzierżawy została zawarta (tracił prawo do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy). Dla dzierżawców chcących bądź zobowiązanych (z uwagi na zobowiązania finansowe, kredyty itp.) do kontynuowania działalności niewyrażenie zgody na wyłączenie nie było przy tym, jak należy wyraźnie podkreślić, w ogóle możliwe. Stawali oni bowiem przed wyborem iluzorycznym (związanym z faktem wykreowania w istocie tzw. pozornego uprawnienia na gruncie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.), z którym wiązały się daleko idące konsekwencje, nie do pogodzenia z zasadą państwa prawnego.
70. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych i interesów w toku, poprzez wprowadzenie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej, nastąpiło również w związku z realizacją praw majątkowych pozostawionych dzierżawcom, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie (prawa do przedłużenia umowy dzierżawy), jak również nowych praw przyznanych takim dzierżawcom, tj. prawo do zakupu pozostałego po wyłączeniu przedmiotu dzierżawy (art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r.). Jeżeli dzierżawca chciał skorzystać z ustawowego prawa do zakupu, musiał w procedurze zawarcia aneksu złożyć oświadczenie o skorzystaniu z takiego uprawnienia wraz ze wskazaniem terminu, w jakim chciałby z niego skorzystać. Termin ten musiał być jednak zgodny z ustawowymi terminami określonymi przez ustawodawcę. Dopiero w datach realizacji deklarowanego nabycia przez dzierżawców, o czym była mowa już powyżej, Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) zmieniła sposób rozumienia tego prawa, w ten sposób, że może być realizowane wyłącznie w razie woli (przyszłej/niepewnej) sprzedaży przez nią dzierżawionych gruntów. Podkreślić należy, że ANR zmieniła swoją interpretację już po zawarciu aneksów wyłączających przez dzierżawców.
71. Co więcej, w tym kontekście można też stwierdzić, że przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. prowadzi też do naruszenia kolejnej zasady przyzwoitej legislacji (wynikającej z art. 2 Konstytucji RP), tj. zasady pewności i określoności prawa. Istnieją bowiem wyraźne podstawy do twierdzenia (potwierdzone zaistniałymi w praktyce ustrojowej

rozbieżnościami interpretacyjnymi), że rozwiązania prawne przewidziane w tym przepisie okazały się być rozwiązaniami nie do końca jasnymi i wyraźnie określonymi, w szczególności w zakresie praw majątkowych, które były gwarantowane dzierżawcom, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie tj. prawa do przedłużenia umowy dzierżawy), jak i prawa do zakupu pozostałego po wyłączeniu przedmiotu dzierżawy (art. 4 ust. 7 Ustawy zmieniającej z 2011 r.).

72. Mając na uwadze powyżej opisany stan rzeczy, można zatem powiedzieć, że przy takiej interpretacji przepisów i opisanym powyżej działaniu KOWR (wcześniej: Agencji), w stosunku do dzierżawców, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie, została dwukrotnie naruszona zasada ochrony praw nabytych. Pierwszy raz w momencie wejścia w życie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., który w istotny sposób wpływał na umowy dzierżawy obowiązujące w tej dacie, a drugi raz w momencie realizacji uprawnień, o których mowa powyżej. Taki stan rzeczy znajduje również zastosowanie do Skarżącej w związku z zawartą przez nią Umową dzierżawy.
73. Odnośnie do uprawnienia bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy, Skarżąca zarazem podkreśla, że, tak jak wskazano powyżej, dzierżawcy, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, zachowali prawo do przedłużenia umowy dzierżawy, zgodnie z art. 39 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Na mocy wskazanego przepisu, przetargu nie stosuje się, jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Agencją, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy.
74. Uprawnienie do przedłużenia umowy dzierżawy w kontekście zawarcia aneksu wyłączającego na mocy art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. również było w praktyce ustrojowej po wejściu w życie Ustawy zmieniającej interpretowane jako gwarancja przedłużenia umowy. Dzierżawcy zostali w istocie postawieni przed następującym wyborem: 1) albo wyłączenia na mocy spornego aneksu 30% dzierżawionych gruntów i zachowania prawa do przedłużenia umowy, 2) albo niewyłączenia gruntów i braku prawa do przedłużenia umowy dzierżawy. Po zawarciu aneksu wyłączającego praktyka KOWR (wcześniej: Agencji) pokazała, że przywołane prawo do przedłużenia jest jednak z jego punktu widzenia również traktowane w sposób uznaniowy. Powyższe przeczy w ogóle istocie zawarcia aneksu, jako że zrównuje niemalże sytuację dzierżawcy, który nie zawarł aneksu wyłączającego z sytuacją dzierżawcy, który wydał Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) 30% powierzchni użytków rolnych, nierzadko tym najcenniejszych, stanowiących element całości gospodarstwa.
75. Powyższe oznacza, że w zasadzie także prawo dzierżawców do przedłużenia umowy dzierżawy jest iluzoryczne (stanowiąc w pewnym zakresie przejaw tzw. pozornego uprawnienia) i brak zagwarantowania w sposób jednoznaczny przez ustawodawcę takiego prawa dzierżawcom, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy, stanowi naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych i zasady ochrony interesów w toku.

76. Z powyższego wynika także, że analizowana zmiana legislacyjna (przewidziana na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.) rażąco ingeruje w słusznie nabyte prawa majątkowe dzierżawców (co odnosi się także do Skarżącej). Zawiadomienie skierowane przez Agencję w trybie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. stanowiło tzw. „propozycję nie do odrzucenia” lub „szantaż legislacyjny”, ponieważ jeżeli dzierżawca odrzucił propozycję przesłanego przez Agencję nowego projektu umowy dzierżawy, wówczas tracił on uprawnienie do nabycia pozostałej części dzierżawionego gruntu (70%) lub do przedłużenia jego dzierżawy. Innymi słowy, poprzez rzeczony fikcyjny wybór, Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) *de facto* umożliwiła sobie jednostronną zmianę warunków umowy dzierżawy, zaś dzierżawca nie miał żadnego wpływu na zaproponowaną zmianę. Wskutek wprowadzonego na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. rozwiązania legislacyjnego i braku dostatecznej precyzji ustawodawcy, to Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) decyduje, któremu dzierżawcy wyśle zawiadomienie z propozycją zmiany umowy oraz którą część powierzchni dzierżawy wyłączy spod stosunku umownego.
77. Konkludując, Skarżąca dowodzi, że zakwestionowana regulacja (art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.), wprowadzając mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed wejściem dniem wejścia w życie tej regulacji, poprzez wyłączenie z przedmiotu dzierżawy, wskazanych uznaniowo przez Agencję 30 % powierzchni użytków rolnych, na podstawie zgody dzierżawcy wyrażonej pod rygorem utraty prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionych gruntów oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę, jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP.

**SZCZEGÓŁOWE UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 4 USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 2011 R. Z ART. 64 UST. 1 Z ZWIĄZKU Z ART. 64 UST. 2 KONSTYTUCJI RP.**

78. Skarżąca wskazuje, że prawa majątkowe przysługujące dzierżawcom z tytułu zawartych umów dzierżawy, w tym umów dzierżawy gruntów rolnych, stanowią kategorię podlegającą ochronie prawnej<sup>18</sup>. Co więcej, polski ustrojodawca na gruncie Konstytucji RP przewidział szerokie gwarancje ochrony własności oraz innych praw majątkowych podmiotów prywatnych<sup>19</sup>, w tym także szerokie gwarancje ochrony praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Tego typu prawa majątkowe przysługują również Skarżącej w związku z zawartą przez nią Umową dzierżawy.
79. Standard ochrony praw majątkowych dzierżawców (także dzierżawców gruntów rolnych), mając na względzie systematykę Konstytucji RP, powinien być rozpatrywany w polskim systemie ochrony praw człowieka w ramach katalogu praw i wolności człowieka i obywatela, przewidzianego przez ustrojodawcę w rozdziale II polskiej ustawy zasadniczej. Standard ten wyznaczają przede wszystkim regulacje konstytucyjne odnoszące się do

---

<sup>18</sup> Tak M. Pisz, *Współczesne wyzwania w zakresie ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych w polskim i europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, Toruń 2021

<sup>19</sup> Por. w tym zakresie m.in. M. Pisz, *Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2016; M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014; M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uljasz, *Ustawa wstrzymująca sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017.



własności i innych praw majątkowych<sup>20</sup>, które zostały przewidziane w Konstytucji RP w jej rozdziale II w art. 64 ust. 1 i 2 i które powinny być interpretowane w powiązaniu z art. 21 ust. 1 polskiej ustawy zasadniczej<sup>21</sup>.

80. Jeśli chodzi o konstytucyjne gwarancje ochrony dzierżawców, to należy wskazać, że w świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego<sup>22</sup> i doktryny<sup>23</sup> w polskiej Konstytucji gwarancje te są ujmowane jako „inne prawa majątkowe”. Prawa takie, jako wynikające z cywilnoprawnej umowy dzierżawy, są chronione na gruncie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.
81. W tym miejscu należy przytoczyć art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Zgodnie z ich treścią, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
82. Ochroną na podstawie tego artykułu są też objęte inne prawa majątkowe, a więc np. użytkowanie wieczyste czy ograniczone prawa rzeczowe, czy prawa o charakterze zobowiązaniowym, takie jak właśnie dzierżawa. Ochrona prawna, o której mowa w analizowanym przepisie, dotyczy m.in. prawa dzierżawy, ale jako całości.
83. Jak wskazał RPO w swoim stanowisku w sprawie P 9/19: *„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”*.
84. Analiza przepisu 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. daje podstawę do przyjęcia, że powyższe założenia nie zostały zrealizowane. Ustawodawca stworzył regulację, która nie udzieliła wystarczającej ochrony prawom majątkowym dzierżawcom gruntów rolnych.

---

<sup>20</sup> Na temat regulacji konstytucyjnych odnoszących się do własności i innych praw majątkowych zob. M. Pisz, *Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2016, s. 11 i n.; idem, *Formy własności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 3, s. 119 i n.

<sup>21</sup> Por. M. Pisz, *Współczesne wyzwania w zakresie ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych w polskim i europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, Toruń 2021. Zob. także M. Pisz, *Konstytucyjne granice odpowiedzialności za władanie nieruchomością rolną bez tytułu prawnego*, „Palestra” 2020, nr 1.

<sup>22</sup> Trybunał Konstytucyjny wyraził w tym kontekście m.in. następujący pogląd: *„Art. 64 Konstytucji poddaje pod ochronę zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych”*. Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2009 r. wydany w sprawie o sygn. akt SK 34/07; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. wydany w sprawie o sygn. akt P 11/98; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 48/01.

<sup>23</sup> Por. m.in. S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

85. Przenosząc powyższe ustalenia na grunt rozwiązania prawnego przewidzianego przez przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., należy wyraźnie podkreślić, że regulacja ta nie tylko nie podniosła poziomu ochrony, przewidzianych na gruncie art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ale w istocie w sposób dotkliwy i znaczący, wbrew standardom konstytucyjnym, obniżyła ten poziom, prowadząc wręcz do wypaczenia istoty stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych uprzednio na podstawie umów dzierżawy (co znalazło również odniesienie do sytuacji prawnej Skarżącej w związku z zawartą Umową dzierżawy). W konsekwencji należy uznać, że art. 4 Ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 64 ust. 1 z związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.
86. Naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. nastąpiło m.in. w związku z faktem: (i) władczej ingerencji w stosunek prawny ukształtowany przed wejściem w życie nowego prawa, (ii) pogorszeniem pozycji dzierżawców objętych art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., (iii) braku rekompensaty za utratę 30% powierzchni użytków rolnych, w tym braku rozliczenia poczynionych nakładów, (iv) braku oceny wyłączenia części przedmiotu dzierżawy na dalsze prowadzenie działalności na dzierżawionych gruntach.
87. W tym miejscu należy także wskazać, że pogląd o tym, iż art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. narusza art. 64 Konstytucji RP został również utrwalony w polskiej doktrynie prawa. Zgodnie z wyrażonym w doktrynie stanowiskiem: *„(...) dzierżawca w oparciu o umowę dzierżawy nabywa prawo do korzystania z rzeczy i czerpania z niej korzyści (posiadanie). Co ważne, dzierżawca nabył prawo do korzystania z rzeczy w określonym zakresie, a w zakresie nieruchomości, do korzystania z gruntu, o określonej powierzchni. Po wejściu w życie art. 4 Ustawy zmieniającej, dzierżawcy, w stosunku do których Agencja wystosowała zawiadomienie mogą stracić prawo do swobodnego dysponowania dzierżawioną już wcześniej nieruchomością z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto, jeżeli dzierżawca odrzuci projekt zmian umowy zaproponowany przez Agencję nie będzie mu przysługiwało prawo pierwokupu w stosunku do dzierżawionej nieruchomości oraz straci możliwości przedłużenia stosunku dzierżawy bez konieczności rozpisywania przetargu. We wskazanym zakresie analizowany przepis przejściowy odbiera dzierżawcom prawo do korzystania z dzierżawionej nieruchomości oraz czerpania z niej korzyści w stopniu, w jakim takie uprawnienie przysługiwało dzierżawcy w momencie zawierania umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu. W tym zakresie art. 4 ust. 1-8 i 11 Ustawy zmieniającej należy uznać za naruszający prawa majątkowe dzierżawców chronione art. 64 Konstytucji (...) co przy tym istotne, wprowadzona Ustawą zmieniającą regulacja o wyłączeniu 30% nieruchomości z przedmiotu dzierżawy w trakcie obowiązywania umowy dzierżawy może doprowadzić do sytuacji naruszenia konstytucyjnie chronionych praw dzierżawców wskutek zaistnienia – w konsekwencji jej wejścia w życie – sytuacji całkowitego zablokowania prowadzenia dotychczasowej działalności rolniczej przez dzierżawców, którzy utworzyli duże i dobrze prosperujące gospodarstwa rolne. Należy nadto wskazać, że praktyce życia gospodarczego dzierżawcy nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czynili niejednokrotnie znaczące nakłady na dzierżawione nieruchomości, z wykorzystaniem zarówno własnych środków, jak i korzystając z finansowania zewnętrznego. Słusznie dzierżawcy nawet nie przypuszczali, że będą zobowiązani na skutek zmiany prawa, działającego de facto wstecz, do wydania 30% dotychczas dzierżawionych*

*nieruchomości (co ostatecznie nastąpiło w związku z wejściem w życie Ustawy zmieniającej). W tym zakresie art. 4 ust. 1-8 i 11 Ustawy zmieniającej również narusza prawa majątkowe dzierżawców wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych, chronionych na gruncie art. 64 Konstytucji RP*<sup>24</sup>.

**C. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 4 USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z 2011 R. Z ART. 20 W ZWIĄZKU Z ART. 22 KONSTYTUCJI RP.**

88. Niezależnie od wszystkich sformułowanych w prezentowanej skardze zarzutów, należy podkreślić, że przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. pozostaje także niezgodny z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP. Przepis ten bowiem prowadzi do znaczącego, wykraczającego poza ramy konstytucyjne, ograniczenia wolności działalności gospodarczej podmiotów dzierżawiących nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie tego przepisu i nadal obowiązujących w dacie jego wejścia w życie (w odniesieniu do tych umów, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy).
89. W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Z powyższego przepisu wynika fundamentalna zasada ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.
90. Za W. Skrzydło można wskazać, iż z art. 20 Konstytucji RP wynikają aż cztery następujące zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej: (i) budowanie społecznej gospodarki rynkowej, a więc gospodarki, która uwzględnia społeczne aspekty jej funkcjonowania, (ii) wolność prowadzenia działalności gospodarczej – nie przewidziano żadnych jej ograniczeń, (iii) przyznanie prymatu sektorowi prywatnemu w gospodarce, czyli uznanie własności prywatnej za podstawę życia gospodarczego, (iv) dialog i współpraca partnerów społecznych. Zasady te, wraz z wymienionymi w art. 21 Konstytucji RP, stanowią fundament, na jakim opiera się ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>.
91. Należy przy tym odnotować, że, wyrażona w art. 20 Konstytucji RP, zasada ustrojowa społecznej gospodarki rynkowej, jako znamienna dla ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, jest ściśle powiązana z wolnością działalności gospodarczej (stanowiącą, w ujęciu ustrojodawcy wyrażonym na gruncie art. 20 polskiej ustawy zasadniczej, jeden z trzech filarów społecznej gospodarki rynkowej).
92. Do standardu ochrony wolności działalności gospodarczej odniósł się również polski ustrojodawca w art. 22 Konstytucji RP. W tym kontekście należy podkreślić, że zarówno art. 20 Konstytucji RP, jak i art. 22 Konstytucji RP, mają ważne znaczenie dla oceny przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. w zakresie jego zgodności z zasadami, wartościami i standardami konstytucyjnymi. Przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. prowadzi

<sup>24</sup> M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa wstrzymująca sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, s. 122-124.

<sup>25</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.

bowiem do istotnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej dzierżawców – podmiotów dzierżawiących nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie tego przepisu i nadal obowiązujących w dacie jego wejścia w życie (w odniesieniu do tych umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy).

93. Oczywiście Skarżąca jest świadoma, że wolność działalności gospodarczej (podobnie zresztą jak i wiele innych wolności i praw chronionych konstytucyjnie, w tym np. prawa majątkowe) nie mają charakteru absolutnego (*ius infinitum*) i mogą podlegać pewnym ograniczeniom.
94. Nie przeczy to jednak temu, że wszystkie tego typu ograniczenia muszą odpowiadać konstytucyjnym przesłankom dopuszczalności ograniczeń praw i wolności. W tym też zakresie Skarżąca podkreśla, że przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. prowadzi do takiego ograniczenia wolności i praw dzierżawców – podmiotów dzierżawiących nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (w tym także w zakresie wolności działalności gospodarczej), które są nadmierne i nie odpowiadają konstytucyjnym przesłankom dopuszczalności ograniczeń praw i wolności.
95. Z art. 22 Konstytucji RP wynika, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Z cytowanego przepisu można wyczytać, że ograniczenie działalności gospodarczej może nastąpić przy spełnieniu dwóch warunków łącznie, tj. (i) ograniczenie musi nastąpić wyłącznie w drodze ustawy oraz (ii) z uwagi na ważny interes publiczny.
96. Z art. 22 Konstytucji RP wynika zarówno przesłanka formalna dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej (wymóg zachowania formy ustawy), jak i szeroko ujęta przez ustrojodawcę przesłanka materialna (ważny interes publiczny). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że Konstytucja RP nie definiuje pojęcia ważnego interesu publicznego, ale w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej<sup>26</sup>.
97. Ponadto, ograniczenia konstytucyjnej wolności gospodarczej, analogicznie jak innych konstytucyjnych praw i wolności, powinny być rozpatrywane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli przepisu formułującego ogólne przesłanki dopuszczalności ograniczeń poszczególnych praw i wolności.
98. Jak podkreśla Skarżąca, przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. i podjęte na jego podstawie działania bez wątpienia stanowią ograniczenie działalności gospodarczej przez dzierżawców na dzierżawionych nieruchomościach. Zmiana wprowadzona na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. miała z pewnością istotny wpływ na prowadzenie przez nich działalności, plany gospodarcze, planowane inwestycje czy też poziom zatrudnienia. Ograniczenie działalności tego typu dzierżawców, jak i innych podmiotów, może być

---

<sup>26</sup> Tak. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 173. Zob. w tym zakresie także L. Garlicki, *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 10, s. 5 i n.

dopuszczalne, jeżeli jest uzasadnione ważnym interesem publicznym. Trudno jednak, w ocenie Skarżącej, w analizowanej zmianie legislacyjnej doszukiwać się takiego interesu (szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę okoliczność, że chodzi o interes publiczny „ważny” – a zatem o szczególnym ciężarze gatunkowym).

99. Powyższą tezę wydaje się potwierdzać treść uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. Z uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika bowiem jedynie, że użytki rolne, które zostaną wyłączone z dzierżawy, zostaną przeznaczone do sprzedaży na zasadach określonych w przepisach Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami w terminie jednego roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy. O ile nie będzie uprawnionego z pierwszeństwa (pierwszeństwo nie będzie przysługiwało dzierżawcom, gdyż użytki rolne zostały wyłączone z dzierżawy), nieruchomości te zostaną przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających powiększyć gospodarstwa rodzinne czy też dla osób posiadających kwalifikacje rolnicze, zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne.
100. Powyższe rozwiązanie legislacyjne, jak zarazem zaznacza Skarżąca, należy odczytywać w powiązaniu z art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne (z jednoczesnym zastrzeżeniem, że zasada ta nie narusza postanowień art. 21 i art. 22). Przedmiotowy przepis, jak wyraźnie wskazuje Skarżąca, nie może jednak być podstawą zmian ustawowych, które powodują ograniczenie działalności gospodarczej dzierżawców prowadzących wieloobszarowe gospodarstwa i uniemożliwiać takim dzierżawcom dalszego rozwoju (a zatem także nie może być podstawą do zmian legislacyjnych, które zaistniały na gruncie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.). Wejście w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. prowadzi z kolei do jednoznacznego (i sprzecznego z założeniami regulacji z art. 23 Konstytucji RP oraz naruszającymi gwarancje wolności działalności gospodarczej ujęte w art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP) wniosku, że wsparcie gospodarstw rodzinnych ma nastąpić kosztem dzierżawców, którzy spełniają warunki, aby zastosować w stosunku do nich art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.
101. Należy wręcz w tym miejscu wyraźnie wskazać, że wspieranie gospodarstw rodzinnych nie może prowadzić do ograniczenia działalności gospodarczej innych podmiotów, co wynika wprost z art. 23 Konstytucji RP. Powyższe znajduje także potwierdzenie w doktrynie. Zgodnie bowiem z utrwalonymi poglądami doktryny: *„w myśl art. 23 Konstytucji RP (...) w ramach ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej istnieje szczególny ustrój rolny, który opiera się na rodzinnych gospodarstwach rolnych. Powyższe założenie – pomimo wszystko – powinno też uwzględniać ustanowioną w art. 23 zd. 2 Konstytucji RP zasadę nienaruszalności zasad gwarantowanych w art. 21 i 22 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, iż w ustroju rolnym Polski jest miejsce, obok gospodarstw o charakterze rodzinnym, dla większych, nastawionych na metody przemysłowe, rolniczych jednostek produkcyjnych”<sup>27</sup>.*

---

<sup>27</sup>M. Pisz, *Współczesne wyzwania w zakresie ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych w polskim i europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, Toruń 2021. Por. w tym kontekście także m.in. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2012.

102. Skarżąca przy tym wskazuje, w oparciu o utrwalone poglądy doktryny, że polityka strukturalna, której celem jest tworzenie silnych ekonomicznych gospodarstw rodzinnych, nie powinna być prowadzona kosztem dobrze funkcjonujących innych gospodarstw. Gospodarstwa wielkotowarowe stanowią ważną, chociaż relatywnie niewielką część polskiego rolnictwa, a wieloletnia dzierżawa państwowych nieruchomości rolnych sprawdziła się jako efektywna forma gospodarowania. Powinna być zatem kontynuowana<sup>28</sup>.

103. W tym kontekście zmiana legislacyjna związana z przepisem art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. wpłynęła, jak można stwierdzić, bardzo negatywnie na sytuację dzierżawców prowadzących większe gospodarstwa (takich jak również Skarżąca), na możliwość dalszego prowadzenia działalności na dzierżawionych gruntach, możliwość regulowania zobowiązań oraz inwestowania w dzierżawione nieruchomości. W tym miejscu warto przywołać treść uchwały nr 12 – stanowisko strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie negatywnych skutków gospodarczych i społecznych związanych z realizacją przepisów Ustawy zmieniającej. W rzeczonyj uchwałie wskazano na następujące negatywne skutki społeczne i gospodarcze funkcjonowania Ustawy zmieniającej:

- podmioty gospodarcze działające w sektorze rolnym (przy znanych powszechnie trudnościach w prowadzeniu działalności gospodarczej w tej branży) tracąc 30 % dzierżawionych gruntów narażone są na radykalne ograniczenie działalności lub nawet rezygnacji z jej dalszego prowadzenia;
- na przestrzeni kolejnych lat obowiązywania tej Ustawy radykalnie zmniejszy się potencjał wytwórczy (obniżenie produkcji roślinnej i zwierzęcej);
- utrata areału przyniesie straty dla tych firm np., z powodu wyłączenia z użytkowania budynków i urządzeń i sprzętu, z powodu poniesienia kosztów adaptacyjnych;
- w okresie obowiązywania Ustawy, tj. od 2012 r. do 2033 r. zagrożonych utratą pracy zostanie 13591 pracowników. Wliczając do tego osoby na utrzymaniu tychże pracowników, zagrożenie ubóstwem dotyczyć będzie ok. 42888 osób. Należy pamiętać, że tak duże ograniczenie zatrudnienia oraz wzrost ubóstwa dotknie pracowników gospodarstw rolnych pracujących w miejscu, gdzie na ogół zarówno bezrobocie, jak i ubóstwo i tak jest proporcjonalnie duże (obszary popegeerowskie).

104. Zwraca się także w tym kontekście uwagę na problem rozdrobnienia polskich gospodarstw. *„W porównaniu z większością państw członkowskich Polska ma nadal rozdrobnioną strukturę agrarną, a znaczna część ziemi jest we władaniu niemających zdolności do reprodukcji majątku gospodarstw o niewielkiej powierzchni i wielkości ekonomicznej. Taka sytuacja utrudnia absorpcję nowoczesnych rozwiązań, poprawiających efektywność i umożliwiającą ochronę środowiska. Część z nich wymaga podejmowania wspólnych działań (oraz współpracy z nauką i doradztwem), a duża liczba małych gospodarstw takiej aktywności nie ułatwia. Produkcja w małych gospodarstwach jest zazwyczaj jednostkowo droższa niż w dużych, mających możliwości optymalizowania relacji między nakładami i kosztami. Aby uzyskać dodatni efekt ekonomiczny drobne gospodarstwa musiałyby otrzymywać wyższe ceny, co zważywszy na egzogenny charakter cen (są kształtowane przez rynek) jest niemożliwe. Gospodarstwa te są zatem w większości nieefektywne albo niekonkurencyjne. (...) prowadzenie*

---

<sup>28</sup> W. Poczta, J. Rowiński, *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 26-27.

*produkcji w warunkach rozdrobnienia agrarnego naraża pewne gałęzie rolnictwa na utratę konkurencyjności. Dotyczy to zwłaszcza kierunków kapiatałochłonnych, a szczególnie groźne może być w warunkach kryzysowych, objawiających się głównie spadkiem cen, zwłaszcza że upadek branż wymagających dużych nakładów kapitałowych może być nieodwracalny ze względu na wysokie koszty ponownego uruchomienia produkcji”<sup>29</sup>.*

105. Skarżąca chce zarazem przytoczyć następujący pogląd: *„Gospodarstwa rodzinne i wielkotowarowe gospodarstwa rolne, utworzone na mieniu Zasobu, stanowią istotne i uzupełniające się elementy struktury polskiego rolnictwa. Wykorzystanie art. 23 Konstytucji RP, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, do stopniowej likwidacji wielkotowarowych gospodarstw rolnych wynika z nadinterpretacji tego przepisu. (...) Wieloletnia dzierżawa państwowych nieruchomości rolnych sprawdziła się jako efektywna forma gospodarowania i powinna być bez przeszkód kontynuowana, w tym także przez osoby prawne, a zwłaszcza spółki utworzone przez byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych, które ze swojej istoty mają charakter wielorodzinnych gospodarstw rolnych. Nie ma ekonomicznych argumentów, aby ograniczać rolę wielkotowarowych dzierżawców<sup>30</sup>” (podkr. własne).*

106. W kontekście wspierania przez ustawodawcę małych gospodarstw rodzinnych kosztem wielkotowarowych gospodarstw rolnych (w sposób sprzeczny z intencją ustrojodawcy wyrażoną w art. 23 Konstytucji RP, czego dowodzi treść przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.) oraz niekorzystnego zjawiska polegającego na niszczeniu dużych gospodarstw, dających gwarancję żywności dla obywateli, należy dodatkowo, jak zauważa Skarżąca, odnieść się do okoliczności nadmiernego rozdrobnienia agrarnego, w tym jak zjawisko to kształtowało się na przestrzeni ostatnich lat. Kwestia ta została przeanalizowana w Raportach o stanie wsi.

107. Powyższe kwestie są niezwykle istotne, gdyż rolnictwo powinno być przez władze publiczne (również przez ustawodawcę) traktowane jako jeden z najważniejszych elementów gospodarki, szczególnie w obecnych czasach, kiedy zmagamy się z problemem braku żywności i wysokimi jej cenami. Z całą pewnością polityka rolna musi być kształtowana długofalowo, z określoną wizją i strategią, która nie może zmieniać się z uwagi np. na cele partii politycznych. Jak słusznie wskazano w jednym z Raportów o stanie wsi: *„Odpowiednio rozwinięte rolnictwo jest fundamentem bezpieczeństwa żywnościowego, jednego z najważniejszych wymiarów bezpieczeństwa człowieka w ogóle. Staje się także źródłem wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju”*. Niestety przepisy Ustawy zmieniającej z 2011 r. dowodzą, że polski ustawodawca nie uwzględnił potrzeby racjonalnego i długofalowego prowadzenia polityki rolnej.

108. W Raporcie o stanie wsi z 2012 r. dostrzeżono, że *„Żywotne ekonomicznie mogą być tylko gospodarstwa znacznie większe od średnich w kraju (średnia ta zbliża się do 10 ha). Te mniejsze muszą łączyć działalność w rolnictwie z poszukiwaniem dochodów poza rolnictwem”*. Oznacza to, że już w 2012 r., kiedy to dzierżawcy gospodarstw wielkotowarowych, zmuszeni zostali na mocy art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. do wyłączenia 30% powierzchni

---

<sup>29</sup> W. Poczta, J. Rowiński, *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 151-152

<sup>30</sup> Ibidem, r. 211-213.

użytków rolnych, dostrzeżono jak ważne jest istnienie dużych gospodarstw. W świetle powyższego, można dojść do wniosku, że ówczesne działanie ustawodawcy nie wpisywało się w strategię, która winna być wówczas realizowana, czyli wspieranie dużych gospodarstw, a nie wprowadzanie przepisów pozbawiających dzierżawców znacznej części gruntów rolnych, zmuszając tym samym dzierżawców do znacznego ograniczenia prowadzonej działalności rolniczej.

109. Także już w 2012 r. w Raporcie o stanie wsi zwrócono uwagę na problem dostępności żywności (oraz zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego) i zwrócono w tym kontekście uwagę na potrzebę podejmowania przez władze publiczne zmian strukturalnych w rolnictwie (związaną z istnieniem w strukturze rolnictwa również większych jednostek produkcyjnych). Wskazano wówczas m.in., że *„Zagwarantowanie przez rolnictwo bezpieczeństwa żywnościowego w przyszłości oraz dostarczania dóbr publicznych wymaga rozwoju rolnictwa, który nie będzie możliwy bez jego przemian strukturalnych”*. Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, że w okresie, w którym dostrzeżono problemy żywnościowe, a nawet mówi się o wspieraniu rolnictwa ze środków publicznych, wprowadza się Ustawę zmieniającą z 2011 r. i ogranicza się działalność wielkotowarowych gospodarstw. Wiadomym jest przecież, że bezpieczeństwo żywnościowe zapewniają duże, rozwinięte gospodarstwa, a nie małe gospodarstwa indywidualne. Z uwagi na swój potencjał i możliwości nie są one w stanie zapewnić żywności, w ilości jaka jest potrzeba, ale także po cenach, które będą akceptowalne dla konsumenta.

110. W Raporcie o stanie wsi z 2012 r. wskazywano także na fakt, iż tworzenie dużych gospodarstw należy oceniać pozytywnie. Zaznaczono bowiem, że *„Analiza przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych i struktury użytkowania ziemi według grup obszarowych wskazuje na pozytywny kierunek przemian, wzrasta bowiem znaczenie gospodarstw większych obszarowo i skupiają one coraz większy odsetek UR”*. Wskazano także, że *„Z punktu widzenia oceny dobroci struktury obszarowej i jej wpływu na potencjał konkurencyjny istotny jest udział gospodarstw dużych w zasobach ziemi (...)”*.

111. W świetle powyższego, tym bardziej, jak podkreśla Skarżąca, dziwi wprowadzenie przepisów ograniczających działalność takich gospodarstw (co nastąpiło na mocy Ustawy zmieniającej z 2011 r.). Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że zmniejszenie gospodarstw rolnych o 30% powierzchni użytków rolnych musi mieć przełożenie na zakres działalności i potencjał produkcyjny. Ponadto rzeczona kwestia, tj. prowadzenie polityki zmierzającej do likwidacji gospodarstw wielkotowarowych, bez wątpienia wpływa na znaczne osłabienie potencjału konkurencyjnego.

112. Na kwestię związaną z rozdrobnieniem agrarnym zwrócono także uwagę w Raporcie o stanie wsi z 2014 r. Wskazano bowiem, że *„Wskaźnik koncentracji ziemi w gospodarstwach dużych (50 ha i więcej) jest jednak w Polsce nadal niski w porównaniu z innymi krajami członkowskimi UE (ok. 30%). Zajmujemy pod tym względem dopiero 24. pozycję w UE. Mniejszą koncentrację ziemi w UE mają tylko: Cypr, Grecja, Słowenia i Malta. Z kolei trzy czołowe pozycje pod względem koncentracji ziemi w gospodarstwach dużych zajmują: Słowacja, Czechy i Wielka Brytania. Jak stwierdza W. Józwiak, gospodarstwa większe, o wielkości 16 i więcej ESU (European Size Unit – Europejska Jednostka Wielkości), wykazujące zdolności konkurencyjne i rozwojowe, wytwarzały w Polsce w 2010 r. ok. 63% krajowej*



*produkcji rolniczej. Gospodarstwa te nie przekraczały 5% ogólnej liczby gospodarstw w naszym kraju". Jak wynika z powyższego, liczba gospodarstwa wielkotowarowych w Polsce była znacznie niższa niż w innych krajach UE. Zjawisko to nie było oceniane pozytywnie.*

113. Wskazano też wówczas w powyższym Raporcie, że jedną z najważniejszych sfer zaniedbań i problemów jest nieefektywna struktura polskiego rolnictwa. Jak podkreślono *„Dotychczas realizowana w naszym kraju polityka rolna, uwzględniając także okres wdrażania wspólnej polityki rolnej, nie wymuszała odpowiednio szybkiej poprawy struktury polskiego rolnictwa, sprzyjającej znacznemu wzrostowi produktywności czynników produkcji, zwłaszcza pracy. Zatrudnienie w rolnictwie jest w naszym kraju nadmierne i zmniejsza się powoli. Stanowi to w znacznej mierze rezultat zarówno polityki rolnej, jak i polityki społecznej wobec ludności rolniczej. Ochrona i wspieranie drobnych gospodarstw, które w większości nie mają szans rozwoju jako jednostki produkcyjne w rolnictwie, wyłączenie rolników z dużej części systemu podatkowego, KRUS i zbyt łatwy dostęp do niektórych instrumentów WPR skłaniają tysiące rolników do pozostawania w rolnictwie jako „niszy socjalnej”. W tej niszy pozostają mało produktywne zasoby pracy, znaczna część ziemi rolniczej i inne składniki rolniczego majątku produkcyjnego. W opinii czołowych ekonomistów rolnych zaledwie ok. 100 tys. gospodarstw rolnych w Polsce, które osiągają wielkość ekonomiczną 16 i więcej ESU, ma szansę na rozwój i osiągnięcie parytetowych dochodów. Ponadto 100–150 tys. może prowadzić towarową produkcję rolną, ale ich egzystencja będzie w dużym stopniu uzależniona od pozyskiwania dodatkowych dochodów spoza rolnictwa. Stosunkowo wolne tempo przemian strukturalnych w rolnictwie, niesprzyjające wzrostowi produkcji towarowej, może okazać się barierą rozwoju przemysłu spożywczego bądź sprawi, że będzie on coraz silniej uzależniony od importu surowca rolniczego”*. Powyższy fragment potwierdza, że państwo (w tym ustawodawca poprzez przepisy Ustawy zmieniającej z 2011 r.) wspiera nadmiernie drobne gospodarstwa, które nie mają szans rozwoju jako jednostki produkcyjne w rolnictwie. Co istotne, rzeczony wsparcie następuje kosztem gospodarstw wielkotowarowych, które są konkurencyjne, rozwojowe i nowoczesne (tak jak ma to miejsce również w przypadku Skarżącej).

114. W sformułowanym wówczas opracowaniu zwrócono zarazem uwagę na ważny problem, tj. *„Nie ma w Polsce sprawnie działających mechanizmów wymuszających przepływ ziemi z gospodarstw mało produktywnych bądź źle ją wykorzystujących do gospodarstw bardziej efektywnych pod tym względem”*.

115. Co więcej, wskazano wówczas także na problem związany z drobnymi gospodarstwami rolnymi. Odnosząc się do nich podkreślono: *„Do takich należałoby zaliczyć ponad połowę gospodarstw w naszym kraju. Tylko niewielka ich część ma szansę rozwojową w rolnictwie, ale zarówno ze względów społecznych, jak i politycznych gospodarstwa te są objęte wspólną polityką rolną, a ponadto korzystają z niektórych specjalnie do nich zaadresowanych instrumentów. Efektywność tych ostatnich, np. zryczałtowanych płatności dla gospodarstw niskotowarowych, wprowadzonych w 2004 r., jest niewielka. Jak już wspominałem w podrozdziale 1.1, nierozwiązany problem drobnych gospodarstw utrudnia racjonalizację struktury polskiego rolnictwa. Uważam, że polityka rolna, zarówno unijna, jak i krajowa, w odniesieniu do drobnych gospodarstw jest nieskuteczna, nieefektywna i generuje złe (nieracjonalne i niewłaściwe) sygnały. W nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 w tej części WPR wprowadzone zostały stosunkowo niewielkie zmiany, które nie stwarzają warunków do rozwiązania problemu drobnych gospodarstw”*.

116. Ponadto, co istotne, wskazano, że: „W gospodarstwach względnie dużych – powyżej 50 ha UR (indywidualnych i osób prawnych) w Polsce skupione jest tylko ok. 30% całości użytków rolnych. Jest to wyraźnie mniej niż w krajach północnych i zachodnich UE (tamtejsze gospodarstwa rolne powyżej 50 ha skupiają ok. 80% całości użytków rolnych), które konkurują z polskim rolnictwem. Zwiększenie stopnia koncentracji użytków rolnych jest, gdy mamy na uwadze potencjalną siłę ekonomiczną gospodarstw rolnych reprezentowaną przez zasoby ziemi, podstawowym warunkiem poprawy struktury agrarnej. Dlatego istnieje konieczność dalszych przemian strukturalnych, które stanowią ważny czynnik kreujący zmiany w wykorzystaniu zasobów czynników produkcji, efektywności wytwarzania, a w konsekwencji w wynikach produkcyjnych i dochodowych. Można się pokusić o stwierdzenie, że przemiany w strukturze agrarnej, w ścisłej łączności ze wsparciem dotyczącym tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, będą najważniejszym wyzwaniem dla polityki rolnej i polityki spójności UE oraz krajowej polityki gospodarczej i polityki rolnej”. Autorzy powyższego stanowiska zdają sobie sprawę jak istotna jest zmiana w polityce rolnej w kontekście większej koncentracji gruntów i zmian w strukturze agrarnej, gdyż duże gospodarstwa rolne reprezentują siłę ekonomiczną i przede wszystkim są konkurencyjne dla innych, europejskich gospodarstw. Mimo tego, trudno dostrzec zmiany w kierunku wspierania tych gospodarstw, wręcz przeciwnie, możemy mówić o działaniach prowadzących do ich likwidacji (co potwierdza kierunek legislacyjny polskiego ustawodawcy przyjęty na gruncie Ustawy zmieniającej z 2011 r.).

117. Także w Raporcie o stanie wsi z 2016 r. wskazano na kwestie rozdrobnienia polskiego rolnictwa. Podkreślono, że „Na produktywność rolnictwa i jego zdolności konkurencyjne wielki wpływ ma struktura gospodarstw i ich wyposażenie w czynniki produkcji. Po poprzednich ustrojach odziedziczyliśmy strukturę rolnictwa charakteryzującą się wielkim rozdrobnieniem gospodarstw. W 1989 roku zaledwie 25% ziemi było w użytkowaniu większych obszarowo, kolektywnych gospodarstw. Później głównie na ich podłożu utworzono duże wielkotowarowe gospodarstwa prywatne. Większość ziemi rolniczej jest jednak nadal w dyspozycji małych gospodarstw. W naszym kraju zaledwie 30% użytków rolnych znajduje się w gospodarstwach większych obszarowo (powyżej 50 ha), podczas gdy w wielu krajach UE udział ten wynosi 80–90%”. Wskazano także, że „To nie wykup ziemi przez obcokrajowców jest zagrożeniem dla polskiego rolnictwa, lecz nieracjonalne gospodarowanie gruntami, do czego przyczyniają się wady zarówno polityki rolnej, jak i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Ziemia rolnicza jest źle chroniona i w znacznym zakresie źle wykorzystywana”. Należy podkreślić, że na rok 2016 rok przypadły wyłączenia gruntów na mocy art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. i aneksów zawartych na jego podstawie, dla dzierżawców, którzy złożyli stosowane wnioski i korzystali ze wsparcia unijnego. Mimo powyższych wniosków jednoznacznie wskazujących, że istnienie małej ilości gospodarstw wielkotowarowych jest zjawiskiem niekorzystnym, nie wycofano się z tych bardzo niekorzystnych (w ocenie Skarżącej) zmian dla polskiego rolnictwa (co dotyczy w szczególności regulacji wynikającej z Ustawy zmieniającej z 2011 r.).

118. Warto zarazem odnotować, że w Raporcie o stanie wsi z 2016 r. oceniono pozytywnie proces wzrostu ilości dużych gospodarstw. Wskazano bowiem, że „Analiza przemian struktury obszarowej gospodarstw rolnych i struktury użytkowania ziemi według grup obszarowych wskazuje na pozytywny ich kierunek, wzrasta bowiem rola gospodarstw większych obszarowo, skupiających coraz większy odsetek UR”. Podkreślono także, że „w krajach, w których ze względu na podobieństwo struktury asortymentowej rolnictwo jest

konkurencyjne względem rolnictwa polskiego, gospodarstwa największe ekonomicznie mają zdecydowanie większe znaczenie; wyraźnie widać to w przypadku analizy ich udziału w tworzeniu Standardowej Produkcji." Ponadto wskazano, że „Jak wynika z powyższych analiz, w „starych” krajach Unii Europejskiej przeważają liczebnie silni ekonomicznie producenci, cechujący się dużą skalą wytwarzania. W Polsce znaczny jest natomiast odsetek podmiotów małych, wytwarzających relatywnie niewielkie partie surowców. Produkcja na dużą skalę zwykle wiąże się z zastosowaniem efektywnych technologii, co skutkuje obniżeniem kosztów jednostkowych i wzrostem wydajności wytwarzania. Przesądza to o przewadze konkurencyjnej gospodarstw większych nad mniejszymi, dlatego gospodarstwa z państw UE-15 w wielu przypadkach są bardziej konkurencyjne kosztowo, przy jednoczesnym zachowaniu rodzinnego charakteru rolnictwa”.

119. Także w Raporcie o stanie wsi z 2018 r. zwrócono uwagę, że zbyt duża ilość małych gospodarstw rolnych jest zjawiskiem niekorzystnym. Wskazano bowiem: „W dalszym ciągu zatem w wielu regionach Polski struktura obszarowa jest niekorzystna i duże zasoby ziemi użytkują gospodarstwa niewielkie obszarowo. Na proces koncentracji w tych regionach negatywnie wpływa wiele czynników natury historycznej, ekonomicznej oraz społeczno-kulturowej tkwiących zarówno w samym rolnictwie, jak i w jego otoczeniu. Badania Sadowskiego i Antczaka oraz Czubaka i in. wskazują, że w gospodarstwach niewielkich obszarowo zwykle utrudniony jest proces absorpcji inwestycji modernizacyjnych i innowacyjnych. Zdecydowanie obniża to konkurencyjność tych gospodarstw. Ponadto z kwestią struktur rolnych ściśle wiążą się zagadnienia środowiskowe. A. Sadowski i W. Wrzaszcz dowodzą, że gospodarstwa większe powierzchniowo i tym samym przeważnie silniejsze ekonomicznie, w większym stopniu spełniają kryteria zrównowżenia w wymiarze ekonomicznym, społecznym i środowiskowym”. Jak wynika z powyższego, tylko gospodarstwa wielkotowarowe mogą być konkurencyjne, ale także są w stanie wdrażać inwestycje modernizacyjne i innowacyjne, które bez wątpienia poprawiają jakość całego polskiego rolnictwa. W Raporcie o stanie wsi z 2020 roku po raz kolejny wskazano, że „Struktura agrarna w Polsce jest niekorzystna, jeśli chodzi o osiągnięcie wysokiej produktywności i odpowiednich dochodów rolniczych”.

120. Nadto wskazano w przywołanym raporcie, że „W małych gospodarstwach uprawa ziemi przestaje się opłacać, a niekiedy staje się niemożliwa (starzenie się gospodarzy, brak odpowiednich maszyn itp.), a jednocześnie utrzymuje się niechęć do pozbywania się ziemi. A. Baer-Nawrocka i W. Poczta w podsumowaniu swoich analiz stwierdzają: „Polska znajduje się w stosunkowo wczesnej fazie przekształceń strukturalnych, w której likwidowane są bardzo małe i małe gospodarstwa. W wyniku tego procesu uwalniane są stosunkowo niewielkie zasoby ziemi, dodatkowo ze względu na położenie często nieatrakcyjne dla istniejących gospodarstw. Dlatego, jak wykazano, mimo zachodzących przemian struktura agrarna w Polsce cechuje się dużym rozdrobnieniem. Wciąż znaczna część ziemi znajduje się we władaniu gospodarstw niemających zdolności do reprodukcji majątku, o małej powierzchni i małej wielkości ekonomicznej”.

121. Zwrócono w tym raporcie także uwagę na okoliczność, że „Mimo pozytywnych zmian ponad połowę (52,3%) wszystkich gospodarstw w Polsce stanowią gospodarstwa najmniejsze, tj. do 5 ha UR, ale w ich użytkowaniu znajduje się niespełna 13% UR. Relatywnie duże znaczenie, podobnie jak w krajach południowych, i odmiennie niż w krajach północnych i zachodnich UE,

*z udziałem 22,5% w ogóle gospodarstw, mają również gospodarstwa 5,00–9,99 ha, w których władaniu znajduje się ponad 15% UR ogółem. Dla porównania w krajach o podobnej strukturze asortymentowej produkcji do występującej w rolnictwie polskim (głównie państwa zachodnie i północne UE) zwykle około 80–90% całości UR skupione jest w gospodarstwach największych (powyżej 50ha UR). Średnia powierzchnia gospodarstw w Polsce w ostatnich latach oscyluje na poziomie 10,5 ha, podczas gdy we Francji czy w Niemczech jest to powierzchnia sześciokrotnie większa”.*

122. W Raporcie o stanie wsi z 2020 r. podkreślono także jak ważną rolę pełnią duże gospodarstwa, jak istotna jest zmiana strukturalna polskiego rolnictwa oraz zwrócono uwagę, że zmiany te postępują bardzo wolno. Wskazano bowiem: *„Obok wzrostu liczby gospodarstw większych obszarowo i silniejszych ekonomicznie, rośnie również odsetek użytkowanej przez nie powierzchni. Jednak podstawowy zasób produkcyjny, jakim jest ziemia, zwiększa się w tych gospodarstwach rolnych bardzo powoli. Można powiedzieć, że Polska znajduje się w początkowej fazie przekształceń strukturalnych, w której likwidowane są bardzo małe i małe gospodarstwa. W wyniku tego procesu uwalniane są stosunkowo niewielkie zasoby ziemi, dodatkowo ze względu na położenie często nieatrakcyjne dla istniejących gospodarstw. Dlatego, jak wykazano, mimo zachodzących przemian struktura agrarna w Polsce cechuje się dużym rozdrobnieniem. Wciąż znaczna część ziemi znajduje się we władaniu niemających zdolności do reprodukcji majątku gospodarstw o małej powierzchni i małej wielkości ekonomicznej. Nakłada się na to jeszcze zjawisko przestrzennej polaryzacji gospodarstw przejawiające się wyraźną przewagą gospodarstw małych, słabych ekonomicznie, zlokalizowanych głównie w województwach południowo-wschodnich i dużo korzystniejszą strukturą obszarową i ekonomiczną gospodarstw w województwach północnej i zachodniej Polski. W wielu gospodarstwach rolnych niewielka skala produkcji jest cechą trwałą, która nie zmienia się znacząco w perspektywie czasu. Utrudnia to absorpcję nowoczesnych rozwiązań poprawiających efektywność. Jest to o tyle istotne, że produkcja w niewielkich obszarowo gospodarstwach z reguły jest jednostkowo droższa niż w dużych. Gospodarstwa posiadające duże zasoby ziemi mają większą możliwość optymalizowania relacji między nakładami a kosztami, co pozwala na uzyskanie wyższych dochodów wypełniających zarówno funkcję konsumpcyjną, produkcyjną, jak i rozwojową. Powszechnie uważa się, że niewielkie obszarowo gospodarstwa są bardziej przyjazne dla środowiska niż gospodarstwa duże. Tymczasem to właśnie silnie ekonomicznie gospodarstwa rodzinne, dysponujące co najmniej kilkudziesięcioma hektarami użytków rolnych, w większym stopniu spełniają kryteria zrównoważenia ogółem, w tym zrównoważenia środowiskowego. Zatem podmioty niewielkie obszarowo w większości są nieefektywne i niekonkurencyjne, a do tego ich działalność częstokroć jest mało przyjazna dla środowiska”.*

123. Zwrócono w powyższym Raporcie uwagę także na fakt, że *„Przeważająca część gospodarstw najmniejszych (do 5 ha) nie inwestuje od wielu lat w środki trwałe, rezygnuje z produkcji zwierzęcej i z użytkowania ziemi najstabszej rolniczo, a tym samym znajduje się w różnym stadium upadku. W tym kontekście można powiedzieć, że duży udział gospodarstw małych i bardzo małych sprzyja negatywnym procesom dezagraryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej”*

124. W Raporcie o stanie wsi z 2022 roku dostrzeżono z kolei grożący problem związany z brakiem żywności. Jak bowiem wskazano: *„Skutki pandemii, a także wojny w Ukrainie,*

wpłyną bardzo silnie zarówno na ceny produktów rolno-żywnościowych, jak i na ceny środków produkcji dla rolnictwa. Do tego dochodzą niekorzystne dla rolnictwa zmiany klimatu. W rezultacie świata, a zwłaszcza krajom słabej rozwiniętym, grozi dotkliwy kryzys żywnościowy". Rzeczony stanowisko tym bardziej winno prowadzić do wniosku jak ważne obecnie powinny być gospodarstwa wielkotowarowe, które dostarczają najwięcej produktów żywnościowych, ale także które stanowią konkurencję dla innych, europejskich gospodarstw rolnych.

125. Także w Raporcie o stanie wsi z 2022 roku zwrócono uwagę na zbyt duże rozdrobnienie polskiego rolnictwa. Wskazano: „Należy jednocześnie zaznaczyć, że w obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych areał 50 ha stanowi pewnego rodzaju granicę obszarową gospodarstwa, poniżej której w typowych uprawach polowych zwykle produkcja i dochody są tak niskie, że utrudniają uzyskanie dochodów parytetowych i, co istotne, często wykluczają inwestycje rozwojowe. Tym samym powierzchnia 50 ha UR stanowi też pewien graniczny obszar gospodarstwa, przy którym istnieje ekonomiczne uzasadnienie stosowania nowoczesnych rozwiązań produkcyjnych, w tym rolnictwa precyzyjnego. (...) Na problem rozdrobnionej struktury agrarnej w Polsce nakłada się jeszcze zjawisko utrzymującej się przestrzennej polaryzacji gospodarstw rolnych. Przejawia się to wyraźną przewagą gospodarstw małych, słabych ekonomicznie, zlokalizowanych głównie w województwach południowo-wschodniej Polski i dużo korzystniejszą strukturą obszarową i ekonomiczną gospodarstw w województwach północnej i zachodniej Polski. Jest o tyle istotne, że wskazuje również na różnice regionalne w kontekście przyszłych przemian struktury agrarnej w Polsce”.

126. Podsumowując, we wszystkich analizowanych Raportach o stanie wsi zwrócono uwagę na zbyt duże rozdrobnienie agrarne, które istnieje w Polsce, co należy oceniać jako zjawisko negatywne. Co prawda, dostrzeżono, że liczba małych gospodarstw ulega zmniejszeniu, jednak jednocześnie wskazano, że jest to proces bardzo wolny. Istotne jest także, że w raportach tych zwrócono uwagę, że w zasadzie tylko duże gospodarstwa (co dotyczy również Skarżącej) są konkurencyjne oraz mają potencjał do przeprowadzenia inwestycji i wprowadzania rozwiązań innowacyjnych. Co więcej, to właśnie duże gospodarstwa rolne produkują najwięcej żywności<sup>31</sup>, co jest niezwykle ważne w kontekście grożącego kryzysu żywnościowego. Powyższe nie pozostaje bez znaczenia dla oceny prawnej przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.

127. Skarżąca (w uzupełnieniu do powyższego) chce zarazem podkreślić, że jednymi z bardziej istotnych czynników wpływających na zaopatrzenie rynku żywnościowego są stan oraz możliwości przemysłu spożywczego. W okresie po transformacji systemowej, a następnie po akcesji Polski do Unii Europejskiej, potencjał wytwórczy przemysłu spożywczego został istotnie rozbudowany i zmodernizowany. Nie można przy tym zapominać, iż to właśnie największe podmioty zajmujące się rolnictwem (do których można zaliczyć także Skarżącą), zorganizowały nowoczesne, bardzo dobrze prosperujące gospodarstwa, które stanowią

---

<sup>31</sup> Dane wynikające z Raportów o stanie wsi korespondują także z innymi dostępnymi danymi. Egzemplifikując, według danych GUS w 2018 r. w przemyśle spożywczym działalność produkcyjną prowadziło 16,9 tys. podmiotów, w tym: a) 11,4 tys. Firm mikro, stanowiących 67,7% ogółu firm spożywczych, których udział w sprzedaży wynosił tylko 5,3%; b) 4,1 tys. Małych firm przemysłowych, które stanowiły 24,2% wszystkich firm spożywczych, a ich udział w sprzedaży sięgał 11,5%; c) 1,1 tys. Przedsiębiorstw średniej wielkości, tj. 6,5% ogółu firm spożywczych, mających udział w sprzedaży 26,4 %; d) 295 firm dużych, które stanowiły tylko 1,7% całej zbiorowości, ale ich udział w sprzedaży wynosił aż 56,8%.

zarówno siłę polskiego rolnictwa, jak również tworzą miejsca pracy czy też uiszczają podatki na rzecz Skarbu Państwa. W efekcie tych prac nastąpiło dostosowanie przedsiębiorstw przemysłu spożywczego do unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych, fitosanitarnych oraz dobrostanu zwierząt i ochrony środowiska. Tym samym tak istotne jest, by wspieranie rodzinnych gospodarstw nie odbywało się kosztem tych dużych (tak jak to nastąpiło na gruncie Ustawy zmieniającej) z 2011 r.

128. W świetle powyższego, można jednocześnie odnotować, że polityka państwa (również ustawodawcy, co dotyczy również takich regulacji jak wynikające z Ustawy zmieniającej z 2011 r.) winna zmierzać do wspierania gospodarstw wielkotowarowych. Każde działania prowadzące do jeszcze większego rozdrobnienia agrarnego, takie jak wprowadzenie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., należy natomiast oceniać jednoznacznie negatywnie.
129. Regulacja wynikająca z art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., jak zauważa Skarżąca, prowadzi do nieodwracalnych skutków, w tym do zagrożenia opłacalności prowadzenia działalności przez największe podmioty zajmujące się rolnictwem. Nie bez znaczenia dla oceny trudnej sytuacji sektora rolniczego (i skutków wynikających z istnienia w porządku prawnym art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.) powinny pozostać również ostatnie zdarzenia, z konsekwencjami których musi się mierzyć ta branża. Niewątpliwie pandemia koronawirusa, a obecnie również konflikt zbrojny na terenie Ukrainy, doprowadziły do skrajnie dramatycznego stanu polskiego rolnictwa.
130. Uzupełniając wywód w zakresie niezgodności art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 20 w związku z art. 22 Konstytucji RP, podkreślić należy także, że Konstytucja RP nie definiuje pojęcia gospodarstwa rodzinnego. Żaden bowiem z przepisów polskiej ustawy zasadniczej (w tym też art. 23) nie zawiera definicji legalnej tego typu gospodarstwa<sup>32</sup>. W tym też kontekście zasadności istnienia przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie może dowodzić treść art. 23 Konstytucji RP i wskazywana niekiedy przez zwolenników kwestionowanej regulacji (tj. art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.), chęć ochrony indywidualnych gospodarstw rolnych kosztem wszystkich innych podmiotów prowadzących działalność rolniczą (a w konsekwencji też takich jak Skarżąca w odniesieniu do zawartej przez nią Umowy dzierżawy).
131. Przepis art. 23 Konstytucji RP nie daje bowiem jednoznacznej podstawy do tego, by twierdzić, że jego celem jest bezwzględna ochrona rolników indywidualnych kosztem wszystkich innych podmiotów, które w Polsce prowadzą działalność rolniczą (w tym takich jak Skarżąca).
132. W tym kontekście należy zastrzec, że mając na względzie zasadę autonomii pojęć, którymi posługuje się ustrojodawca na gruncie ustawy zasadniczej (tzw. autonomiczne znaczenie pojęć konstytucyjnych)<sup>33</sup> nie jest celowe i zasadne definiowanie pojęcia gospodarstwa rodzinnego w ujęciu art. 23 Konstytucji RP poprzez ścisłe i bezpośrednie odesłanie do

---

<sup>32</sup> Por. w tym zakresie B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>33</sup> Zob. w tym zakresie w szczególności wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2009 r., sygn. akt Kp 2/09.

definicji ustawowych (np. do definicji przewidzianej w art. 5 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego).

133. Warto przy tym przywołać, korespondujące z powyższym, utrwalone w doktrynie poglądy, zgodnie z którymi wobec braku definicji legalnej pojęcia rodzinnych gospodarstw rolnych ich ochrona będzie musiała być realizowana na podstawie potocznie przyjętego rozumienia tego pojęcia, które łączy się najczęściej z rodzinnym charakterem uprawy i prowadzeniem przedsiębiorstwa. Będzie to więc ochrona o dość szerokim zakresie, znacznie szerszym niż przewidziany przez ustawodawstwo unijne oraz ustawodawstwa wewnętrzne większości państw Europy Zachodniej<sup>34</sup>.

134. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. akt P 4/99 zwrócił przy tym uwagę, że: *„Oczywiste (...) jest, że gospodarstwo rodzinne nie jest celem samym w sobie. Z wymienionego przepisu konstytucji wynika, że powinno ono stanowić efektywną formę gospodarowania, pozwalającą prowadzić produkcję rolną w celu nie tylko zapewnienia „godziwego” utrzymania rodzinom rolniczym, ale także najpełniejszego zaspokojenia potrzeb społeczeństwa”*.

135. Mając na uwadze brak definicji legalnej gospodarstwa rodzinnego na gruncie Konstytucji RP, Skarżąca chce jednocześnie zaznaczyć, że forma organizacyjna działalności przyjęta przez Skarżącą (w postaci spółki kapitałowej – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) nie dyskwalifikuje jej jako gospodarstwa rodzinnego. O powyższym wydaje się przesądzać specyfika kapitałowa Skarżącej, oparta na polskim kapitale rodzinnym.

136. Skarżąca powstała bowiem z gospodarstwa państwowego (PGR) przy udziale rodziny P, która obecnie z uwagi na rozmiar działalności tworzy grupę kapitałową. Wspólnikami spółek bezpośrednio lub pośrednio w ramach tej grupy są członkowie rodziny P.

Innymi słowy, w przekonaniu Skarżącej zarówno sama Skarżąca, jak i inne spółki z grupy stanowią gospodarstwo rodzinne.

137. Co więcej, niezależnie od powyższego Skarżąca chce w tym miejscu zauważyć, iż wejście w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585, dalej jako **„Ustawa wstrzymująca”**), co nastąpiło kilka lat później po uchwaleniu Ustawy zmieniającej z 2011 r. dowodzić może, że odebrane na gruncie Ustawy zmieniającej z 2011 r. dzierżawcom grunty nie mogą być sprzedane na rzecz indywidualnych rolników. Wyłączenie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa rzeczoną ustawą świadczy także o zmianie celów ustawodawcy, które można było

---

<sup>34</sup> Tak A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego Rzeczypospolitej w świetle artykułu 23 Konstytucji*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Warszawa 2012; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

wyczytywać po wprowadzeniu Ustawy zmieniającej z 2011 r. Wynika z powyższego, że tak istotna władcza ingerencja ustawodawcy w zobowiązaniowe stosunki prawne ukształtowane przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej była zupełnie niepotrzebna i zamierzenia ustawodawcy wynikające z uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. są nie do zrealizowania w nowym stanie prawnym.

**D. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI ART. 4 USTAWY ZMIENIAJĄCEJ Z ART. 31 UST. 3 I ART. 32 KONSTYTUCJI RP W ZWIĄZKU Z ART. 64 UST. 1 I UST. 2 KONSTYTUCJI RP.**

138. Niezależnie od wszystkich przedstawionych powyżej zarzutów, Skarżąca wskazuje, że przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. jest także niezgodny z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. W tym kontekście należy przede wszystkim wskazać, że przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. narusza zasadę równości wobec prawa oraz zasadę proporcjonalności.

139. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Natomiast art. 32 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

140. Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jak już wcześniej zasygnalizowano, jest przepisem statuującym ogólne przesłanki dopuszczalności konstytucyjnych wolności i praw. Znajduje on oczywiście zastosowanie również do ograniczeń, zagwarantowanych na gruncie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP i omówionych już w uzasadnieniu niniejszej skargi, praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, objętych dyspozycją przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.

141. Z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynikają zarówno przesłanka formalna (wymóg zachowania formy ustawy), jak i przesłanki materialne (wartości i dobra, których ochrona przemawia za dopuszczalnością ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej oraz wolności i praw innych osób). Ponadto, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje na jeszcze dwie inne przesłanki, stanowiące określenie maksymalnej granicy ingerencji prawodawcy w prawa i wolności konstytucyjne (do tych przesłanek zaliczają się – wyrażająca zasadę proporcjonalności – konieczność ograniczenia wolności i praw w demokratycznym państwie oraz zakaz naruszania istoty wolności i praw)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Tak M. Pisz, *Ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności*, [w:] M. Pisz, P. Ochmann, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018, s. 23 i n. Przyjęty sposób uporządkowania katalogu przesłanek dopuszczalności ograniczeń praw i wolności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP nawiązuje do wskazanego przez L. Garlickiego sposobu zapatrywania na katalog przesłanek wynikających z tego przepisu. Zob. L. Garlicki, komentarz do art. 31 Konstytucji, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2005, s. 19–35, uwagi 19–34.



142.Z przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że każde ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych musi być proporcjonalne, tj. musi być zachowana proporcja pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki, a interesem publicznym, który ma w związku z tym być chroniony.

143.W tym kontekście Skarżąca wywodzi, iż przepis art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. bez wątplenia ogranicza wolności i prawa konstytucyjne (prawa majątkowe dzierżawców gruntów rolnych), przy czym, wprowadzając analizowane zmiany legislacyjne na mocy Ustawy zmieniającej z 2011 r., z całą pewnością nie zachowano zasady proporcjonalności (związanej z przesłanką konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie). Co więcej, w ocenie Skarżącej nie można znaleźć żadnej wartości czy dobra konstytucyjnego (a zatem nie można wskazać wprost żadnej z sześciu przesłanek materialnych), dla której wprowadzono na gruncie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., opisany już szczegółowo w uzasadnieniu tejże skargi, mechanizm wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. W przedmiotowej sprawie nie możemy mówić o bezpieczeństwie lub porządku publicznym, ochronie środowiska, zdrowia, moralności czy wolnościach bądź prawach innych osób. Można wręcz dowodzić, że mechanizm wprowadzony na gruncie przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r., z uwagi na swoją specyfikę, prowadzić wręcz może też do pozbawienia istoty w zakresie słusznie nabytych na podstawie umowy dzierżawy praw majątkowych (co znajduje przełożenie także na sytuację, w jakich znalazła się Skarżąca w okolicznościach, których wskazana skarga).

144.Należy ponadto w tym miejscu wskazać, że przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. każdy podmiot miał równe prawa w zakresie możliwości ubiegania się o zawarcie umowy dzierżawy. Jeżeli ktoś zatem z tego prawa nie skorzystał w poprzednim stanie prawnym, to nie powinien mieć przyznanego takie prawa po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. (w sposób arbitralny i jednostronny) kosztem innych podmiotów (dzierżawców objętych dyspozycją przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.). Co więcej, rzekomy cel, dla którego wprowadzono wskazaną zmianę prawa, wynikający z uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. (związany z ochroną rolników indywidualnych i rzekomo uzasadniony przepisem art. 23 Konstytucji RP), nie został zrealizowany z uwagi na samego ustawodawcę, który Ustawą wstrzymującą wyłączył możliwość sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.

145.Odnosząc się do zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP, należy z kolei wskazać, że najbardziej generalne sformułowanie tej zasady znalazło wyraz w stwierdzeniu, iż „wszyscy są wobec prawa równi”. Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja RP nie zna żadnych odstępstw i wyjątków<sup>36</sup>.

146.Przewidziane przez polskiego ustrojodawcę gwarancje ochrony praw majątkowych dzierżawców (w tym dzierżawców gruntów rolnych), postrzeganej jako ochrona innych (niż

---

<sup>36</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.

własność) praw majątkowych, powinny być w tym kontekście rozpatrywane w powiązaniu z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa<sup>37</sup>, przewidzianą w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP<sup>38</sup> i zakazem dyskryminacji, przewidzianym w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. W tym też kontekście wzorcem kontroli dla przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. jest także art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, rozpatrywany w powiązaniu z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

147. Warto zarazem odnotować, że art. 32 ust. 1 Konstytucji RP określa zarówno ogólne pojęcie, jak i zakres zasady równości wobec prawa<sup>39</sup>. Z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wynika skierowany do władz publicznych nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych<sup>40</sup>, a zatem podmiotów w obrębie określonej grupy (klasy)<sup>41</sup>. Co przy tym istotne, nie muszą to być podmioty zupełnie identyczne. O przynależności do określonej grupy (klasy) przesądza charakteryzowanie się przez dane podmioty określoną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu<sup>42</sup>.

148. W świetle powyższego, należy uznać, iż konstytucyjny standard ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych (co odnosi się także do sytuacji prawnej podmiotów objętych dyspozycją przepisu art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r.) nie może być arbitralnie różnicowany w zależności od specyfiki podmiotu będącego dzierżawcą (np. w zależności od poziomu zamożności dzierżawcy lub wielkości gospodarstwa rolnego) czy też w zależności od struktury własnościowej gruntów rolnych objętych dzierżawą. Warto również wyraźnie podkreślić, że wszyscy dzierżawcy gruntów rolnych, którzy charakteryzują się w równym stopniu cechą istotną (relewantną), powinni być traktowani równo przez władze publiczne<sup>43</sup>.

---

<sup>37</sup> Istotne jest przy tym, że jednym z aspektów konstytucyjnej zasady równości jest równość w stanowieniu prawa, a zatem nakaz skierowany do władzy ustawodawczej w procesie tworzenia norm prawnych generalnych i abstrakcyjnych dotyczący kształtowania w sposób jednakowy (podobny) sytuacji prawnej podmiotów, które uznaje się za podobne według kryteriów przyjętych przez prawodawcę (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2010 roku o sygn. akt K 63/07). Tym samym w pełni dopuszczalna wydaje się możliwość kontroli przyjętych przez ustawodawcę zwykłego przepisów kształtujących sytuację prawną dzierżawców gruntów rolnych.

<sup>38</sup> Por. M. Pisz, *Współczesne wyzwania w zakresie ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych w polskim i europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, Toruń 2020.

<sup>39</sup> Por. L. Garlicki, uwaga 5 do art. 32, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, t. III, s. 5.

<sup>40</sup> Zakresem podmiotowym gwarancji wynikających z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP objęte są przy tym zarówno osoby fizyczne, jak i podmioty zbiorowe (w tym osoby prawne; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r. o sygn. akt K 23/99).

<sup>41</sup> Zob. w tym zakresie m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r. o sygn. akt K 23/99. Por. także M. Zubik (red.), *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, Warszawa 2011, s. 192.

<sup>42</sup> Por. w tym kontekście m.in. K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Garlicki, J. Trzeciński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie Trybunałów Konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 149-150; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 226; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 roku o sygn. akt U 7/87.

<sup>43</sup> M. Pisz, *Współczesne wyzwania w zakresie ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów rolnych w polskim i europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla polskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, Toruń 2020.

149. W uzasadnieniu do projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. wskazano, że w obecnych umowach dzierżawy, tj. umowach sprzed wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., zawierane były postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy w trakcie jej trwania do 20% powierzchni dzierżawionych gruntów, a zatem projektowana zmiana zwiększa część użytkowników rolnych, które mogą zostać wyłączone z dzierżawy z 20% do 30% i powoduje, że podstawą takiego wyłączenia są nie tylko postanowienia umowne, jak do tej pory, ale także ustawa. Brak było przy tym podobnych rozwiązań ustawowych w stanie prawnym przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r.

150. Dodać należy, że jeżeli w umowie dzierżawy obowiązującej w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. obowiązywało postanowienie o wyłączeniu z dzierżawy 30% powierzchni użytkowników rolnych, nie procedowano w trybie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. W takiej umowie dzierżawy pozostawiono zatem jedynie możliwość wypowiedzenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) umowy w zakresie do 30% powierzchni użytkowników rolnych, co nie było równoznaczne z faktycznym wyłączeniem.

151. Jeżeli natomiast takiego postanowienia nie było w umowie dzierżawy, wiązało się to dla dzierżawcy z obowiązkiem faktycznego wyłączenia wskazanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) kolejnych 30% działek, przy czym nie miało znaczenia czy w umowie dzierżawy było postanowienie pozwalające na wyłączenie części przedmiotu dzierżawy w innym zakresie niż wynikało to z art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. (np. 29%) oraz czy też do takiego wyłączenia rzeczywiście doszło.

152. W drodze podsumowania powyższego należy wskazać, że:

- 1) w umowach dzierżawy zawartych po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. obowiązuje postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) umowy dzierżawy w zakresie do 30% powierzchni użytkowników rolnych;
- 2) jeżeli w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. obowiązywało w umowie dzierżawy postanowienie o możliwości wyłączenia z dzierżawy do 30% powierzchni użytkowników rolnych, Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) nie stosowała art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. (niezależnie, czy rzeczywiście wskazane 30% wyłączono przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r.);
- 3) jeżeli w umowie dzierżawy w dacie wejścia w życie nie było postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytkowników rolnych, Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) stosowała procedurę, o której mowa w art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. i faktycznie wyłączała 30% powierzchni użytkowników rolnych (niezależnie od tego czy było w umowie postanowienie o możliwości wyłączenia części przedmiotu dzierżawy innej niż 30% powierzchni użytkowników rolnych i czy faktycznie do wyłączenia doszło).

153. Nadto należy wskazać, że postanowienia umowne dotyczące wyłączenia, funkcjonujące przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., dawały jedynie możliwość wyłączenia z umowy dzierżawy części gruntów, co oznacza, że do takiego wyłączenia wcale nie musiało dojść. Tymczasem z art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika obowiązek przedstawienia przez Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) dzierżawcom

propozycji w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych wraz ze wskazaniem działek do wyłączenia, a zatem praktyka jest taka, że wysłanie przedmiotowej propozycji wiąże się z faktycznym wyłączeniem z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych (czyli *de facto* taka propozycja kierowana do dzierżawców jest traktowana jako oferta częściowego rozwiązania umowy dzierżawy). Skutki są zatem o wiele bardziej daleko idące.

154. Zgodzić się należy z ustawodawcą, że zmiana wprowadzona za sprawą Ustawy zmieniającej z 2011 r. zwiększa część powierzchni, które mogą zostać wyłączone z dzierżawy z 20% do 30% i powoduje, że podstawą takiego wyłączenia są nie tylko postanowienia umowne, jak do tej pory, ale także ustawa. Jednak należy zaznaczyć, że uzasadnienie powyższe może być ewentualnie odpowiednie dla nowych umów, czyli do art. 38 ust. 1a Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. Przyszły dzierżawca, jeszcze przed zawarciem umowy dzierżawy ma świadomość, że w trakcie jej obowiązywania może dojść do wypowiedzenia tej umowy w zakresie dotyczącym do 30% powierzchni użytków rolnych. Dzierżawca może zatem od samego początku oszacować sobie takie ryzyko i tak ukształtować swoją działalność, aby jak najmniej odczuć ewentualne wyłączenie części powierzchni dzierżawionego gruntu. Inaczej jednak rzecz się ma w zakresie umów dzierżawy obowiązujących już w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. Tym dzierżawcom nie dano możliwości przygotowania się na takie ryzyko. Co więcej, dzierżawcy będący stroną obowiązujących umów dzierżawy zostali postawieni w gorszej sytuacji niż dzierżawcy zawierający umowy na podstawie nowego prawa. Jak wskazano powyżej, wyrażenie zgody przez dzierżawców na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, nie oznaczało wprowadzenia do umowy postanowienia analogicznego do postanowień nowych umów dzierżawy (stosownie do art. 38 ust. 1a Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami), a wiązało się ze wskazaniem działek, które mają zostać wyłączone wraz z określeniem terminu tego wyłączenia. Ponadto Agencja Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR), przedstawiając propozycję wyłączenia oraz warunki aneksu w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych, nie uwzględniała faktu, że na mocy postanowień umownych dochodziło bardzo często do wyłączenia części użytków z przedmiotu dzierżawy. Inaczej mówiąc praktyka działania Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie: KOWR) była taka, że wskazując na 30% powierzchni użytków rolnych brano pod uwagę powierzchnię dzierżawionego gruntu w chwili podpisywania aneksu w przedmiocie wyłączenia, nie odnosząc się w żaden sposób do poprzednich wyłączeń.

155. To doprowadziło do sytuacji, że dzierżawcy umów obowiązujących w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., byli postawieni w gorszej sytuacji od dzierżawców nowych umów. Mogli być oni bowiem zobowiązani do wyłączenia z przedmiotu dzierżawy na mocy postanowień umownych do 20% powierzchni użytków rolnych, a następnie po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. byli oni zobowiązani dodatkowo do wyłączenia 30%. Oznacza to *de facto*, że w trakcie trwania umowy dzierżawy dzierżawcy mogli być zobowiązani do wyłączenia większej powierzchni niż dzierżawcy nowych umów.

156. W zakresie naruszenia zasady równości należy także wskazać na art. 5 Ustawy zmieniającej z 2011 r., zgodnie z którym przepisów art. 4 nie stosuje się do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w przypadku gdy m.in.: (i) 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 lub (ii) 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. Ustawodawca w żaden sposób nie tłumaczy, z jakich powodów została przyjęta właśnie taka „granica” w zakresie powierzchni dzierżawionych nieruchomości. Świadczy to o naruszeniu zasady równości. Należy mieć na uwadze, że zastosowanie art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. do umowy dzierżawy miało dla dzierżawców istotne, negatywne konsekwencje, niezależnie od tego czy dzierżawca przyjął bądź odrzucił zaproponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych (obecnie KOWR) warunki dotyczące wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Przyjęcie granicy w zakresie powierzchni użytków rolnych, która jest decydująca czy dany przepis będzie miał zastosowanie czy też nie, z uwagi na skutki regulacji, powinno być w sposób bardzo rzetelny i wnikliwy przeanalizowane i uzasadnione.

157.Z uzasadnienia projektu Ustawy zmieniającej z 2011 r. wynika zatem, że część dzierżawionych gruntów jest zabierana dotychczasowym dzierżawcom, którzy od lat prowadzą na nich działalność rolniczą, w celu przeznaczenia ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, a art. 4 Ustawy zmieniającej z 2011 r. w zasadzie ma stanowić odpowiedź na coraz większy popyt na ziemię rolną. Powyższe świadczy jednoznacznie o naruszeniu zasady proporcjonalności i równości wobec prawa poszczególnych podmiotów (objętych dyspozycją Ustawy zmieniającej z 2011 r.) w działaniu ustawodawcy. Ustawodawca, chcąc ułatwić powiększenie gospodarstw rodzinnych, zastosował środki niewspółmierne do osiągnięcia tego celu i chce go osiągnąć kosztem dotychczasowych dzierżawców. Nie ma przy tym znaczenia stan, że nieruchomości, z których zamierza się wyłączyć 30% powierzchni użytków rolnych stanowią zintegrowaną całość i funkcjonują całościowo, co oznacza, że wyłączenie części tych gruntów może doprowadzić do „zaburzenia całości”.

158.Powyższe argumenty świadczą jednoznacznie o naruszeniu zasady równości i proporcjonalności. Tak daleko idąca ingerencja ustawodawcy w stosunki prawne ukształtowane przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. nie znajduje żadnego uzasadnienia. Co więcej zupełnie inaczej zostali potraktowani:

- dzierżawcy, którzy są stronami nowych umów dzierżawy;
- dzierżawcy, którzy byli stronami umów dzierżawy w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., ale w umowach było postanowienie o możliwości wyłączenia w trakcie trwania umowy 30% powierzchni użytków rolnych;
- dzierżawcy, którzy byli stronami umów dzierżawy w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r., ale w umowach nie było postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie trwania umowy 30% powierzchni użytków rolnych;
- dzierżawcy, jeżeli łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałyby 300 ha.

159.Podsumowując, kwestionowane przepisy Ustawy zmieniającej z 2011 r. różnicują w sposób nieuzasadniony sytuację gospodarstw rolnych o powierzchni przekraczającej i nieprzekraczającej 300 ha i tym samym różnicują pozycję prawną dzierżawców takich



