



Warszawa, 27-09-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**IV.7005.2.2024.KP/MC**

**Pan dr Czesław Sekierski**  
**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich od lat zwracają się przedsiębiorcy prowadzący działalność rolniczą na gruntach będących własnością Skarbu Państwa. Spośród wielu zgłaszanych kwestii jedną z istotniejszych pozostają złożone problemy wynikające z uchwalonych jeszcze w 2011 r.<sup>1</sup> przepisów regulujących tzw. **wyłączenia z dzierżaw**, a w szczególności – z przepisów przejściowych ustawy nowelizującej. Protesty wywołuje też nadmierna surowość sankcji nakładanych na tzw. **bezumownych użytkowników państwowych gruntów rolnych**<sup>2</sup>.

Problemy te były już podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, zarówno w wystąpieniach kierowanych do poprzednich Ministrów Rolnictwa oraz Prezesa (ówczesnej) Agencji Nieruchomości Rolnych, jak i przedstawiane w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym (o czym szerzej w dalszej części).

---

<sup>1</sup> ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382); dalej jako: „ustawa zmieniająca”; „ustawa z 2011 r.”

<sup>2</sup> nałożonych tą samą ustawą zmieniającą z 2011 r., a następnie drastycznie podwyższonych ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1080)

Niestety, działania te nie doprowadziły do satysfakcjonujących rezultatów. W ocenie Rzecznika, istniejący obecnie stan prawny wciąż budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z konstytucyjnymi wartościami i zasadami. Pozbawia też należytej ochrony prawa dzierżawców państwowych gruntów rolnych.

I. Genezy złożonego, wielopłaszczyznowego problemu wyłączeń z dzierżaw należy upatrywać w zapoczątkowanej w 2011 r. – i nie pozbawionej kontrowersji – zmianie podejścia Państwa do gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi, tj. w podjęciu decyzji o dążeniu do trwałego ich rozdysponowywania<sup>3</sup>. Realizacji nowego celu służyły, dokonane z dniem 3 grudnia 2011 r., zmiany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa<sup>4</sup>, która odtąd jako preferowany sposób gospodarowania nimi wyraźnie wskazywała już nie sprzedaż lub dzierżawę, ale – cyt. „w pierwszej kolejności” – samą sprzedaż (por. nowe brzmienie art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.s.p.).

Po to, żeby ją umożliwić, konieczne stało się odzyskanie przez ówczesną Agencję Nieruchomości Rolnych pełnej swobody dysponowania nieruchomościami zgromadzonymi w jej zasobie, z których większość pozostawała wszak przedmiotami wieloletnich dzierżaw. Służył temu przede wszystkim mechanizm tzw. wyłączeń, tj. ograniczania powierzchni dzierżawionych gruntów i przekazywaniu tej części areалу z powrotem do zasobu państwowego. Instrument ten wprowadzono w dwojaki sposób. Nowo zawierane umowy dzierżawy (również te na czas oznaczony) miały odtąd zawierać postanowienie o możliwości jej wypowiedzenia przez Agencję Nieruchomości Rolnych „w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy” (tak nowy art. 38 ust. 1a ustawy z 1991 r.). Ingerencję w już trwające stosunki dzierżawy, związane często jeszcze wiele lat przed wejściem w życie nowych przepisów, umożliwiały natomiast – stworzone specjalnie w tym celu – rozbudowane regulacje przejściowe, tj. art. 4 oraz art. 5 ustawy nowelizującej.

---

<sup>3</sup> koncepcja ta, jak również sposób jej wprowadzenia, budziła konstytucyjne zastrzeżenia już od samego początku – por. m.in. P. Czechowski, *Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (druk nr 2849)* z 24 maja 2010 r. (opinia zlecona przez BAS)

<sup>4</sup> t. jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 589, ze zm.; dalej jako u.g.n.r.s.p., „ustawa z 1991 r.”

Wprowadzały one procedurę wyłączenia do 30% powierzchni dzierżawionych gruntów, zmieniając wieloletnie umowy w trakcie ich obowiązywania.

Co istotne, nowe zasady dotyczyły jedynie części dzierżawców – przede wszystkim właściciele gospodarstw wielkoobszarowych, tj. takich, których powierzchnia po wyłączeniu 30% użytków rolnych przekraczałaby 300 ha (tak art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2011 r.). Wyłączenia dotyczyły zatem tych gospodarstw, które z jednej strony dysponują największym arealem ziemi rolnej należącej do Zasobu, z drugiej zaś – stanowią duże, zorganizowane gospodarstwa, w których skala inwestycji podejmowanych przez właściciele również wydaje się znacząca, a także – których możliwości produkcyjne są zwiększone.

Założenia przyjętego tu mechanizmu, niejasna treść przepisów go wprowadzających, jak również następujące później kolejne zmiany stanu prawnego, doprowadziły do sytuacji, która budzi zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

II. Celem wprowadzanych zmian było przyspieszenie trwałego rozdysponowania gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa: „uwolnienie” oraz sprzedaż użytków rolnych głównie dwóm kategoriom podmiotów: (1) rolnikom indywidualnym na powiększenie ich gospodarstw rodzinnych celem poprawienia zdolności produkcyjnych oraz (2) dotychczasowym dzierżawcom<sup>5</sup>. W ten sposób – co projektodawca deklarował wprost – miała się zarazem polepszyć sytuacja prawna tych ostatnich. Zgoda na wyłączenie miała bowiem ułatwiać zakup pozostałej w dzierżawie powierzchni gruntów rolnych – i to na zasadach **korzystniejszych** w stosunku do stanu dotychczas istniejącego<sup>6</sup>. *De lege lata* „pierwszeństwo” nabycia dzierżawionych gruntów przez ich użytkowników nie ma (i nie miało) charakteru prawa

---

<sup>5</sup> por. *Uzasadnienie projektu rządowego zmiany ustawy z 1991 r.*: Druk Sejmu VI kadencji Nr 2849. Projekt początkowo zakładał całkowitą likwidację dzierżaw gruntów Zasobu i uchylenie całego Rozdziału 8 ustawy (s. 5-6 Uzasadnienia).

<sup>6</sup> tak wyraźnie *Uzasadnienie...*, s. 23. Podobnie: *Odpowiedź Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 19 czerwca 2012 r. na interpelację nr 5061 z 22 maja 2012 r. w sprawie wyłączenia 30% powierzchni gruntów rolnych z dużych obszarowo dzierżaw*; *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (z upoważnienia ministra) z 15 maja 2012 r. na interpelację nr 3919 z 19 kwietnia 2012 r. w sprawie wyłączenia z dotychczasowych dzierżaw 30% gruntów dzierżawionych od Agencji Nieruchomości Rolnych*

podmiotowego, tj. roszczenia dzierżawcy o zawarcie umowy o określonej treści. Stanowi jedynie instrument ograniczający państwowego właściciela co do wyboru osoby kontrahenta (nabywcy bądź dzierżawcy) – o ile w ogóle zdecyduje się on taką nieruchomości sprzedać bądź wydzierżawić. Tymczasem w świetle nowo projektowanych zasad, zakup gruntów rolnych jeszcze w trakcie dzierżawy miał zostać zagwarantowany, a nie jedynie możliwy z zachowaniem pierwszeństwa przed innymi potencjalnie zainteresowanymi nabywcami. Tym samym stabilność stosunku dzierżawy ulegała znacznemu wzmocnieniu – po to, by w określonym terminie przekształcić się w „pełną” własność.

Zgodnie z założeniami projektodawcy, nowe regulacje dotyczące dokonywania owych wyłączeń w trakcie trwania umowy miały nie stanowić istotnej zmiany sytuacji prawnej dzierżawców. Argumentowano, że nie jest to zaskakujące *novum*: tego rodzaju postanowienia wprowadzano do umów dzierżawy już znacznie wcześniej, na podstawie wewnętrznych regulacji ANR, i rozwiązanie to funkcjonowało w praktyce. Różnica miała dotyczyć jedynie wielkości wyłączeń. O ile umowy dzierżawy przewidywały tu możliwość wyłączenia przez Agencję 20% użytków rolnych, to nowy mechanizm ustawy zwiększał tę powierzchnię do 30%.

III. Wbrew jednak zapewnieniom projektodawcy przedstawianym jeszcze na etapie prac legislacyjnych, rozwiązanie to nie stanowiło jedynie korekty dotychczasowych regulacji, lecz w sposób istotny ingerowało w istniejące stosunki dzierżawne, budząc społeczne protesty<sup>7</sup>.

Przede wszystkim, w przeciwieństwie do postanowień dotychczas zawieranych umów (a także do art. 38 ust. 1a ustawy, dotyczącego umów nowych), art. 4 ustawy z 2011 r. nie wprowadzał możliwości, lecz nakładał **obowiązek wyłączenia** gruntów przez ANR. Przepis ten stanowił, że Agencja „przedstawi” dzierżawcom w formie pisemnego zawiadomienia propozycję dokonania zmian umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy. A zatem ANR była zobligowana do przedstawienia w ciągu 6 miesięcy propozycji gruntów, które miałyby zostać wyłączone. Do tego w niektórych

---

<sup>7</sup> por. m.in. *Uchwała 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 z dnia 16 września 2011 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, zawierające szereg propozycji nowelizacyjnych

wypadkach obligatoryjne wyłączenia ustawowe „nałożyły się” na dokonywane wcześniej wyłączenia na podstawie obowiązujących umów (a co więcej, w przyszłości miały się tu dodatkowo „nakładać” wyłączenia umowne z dodanego w 2011 r. art. 38 ust. 1a ustawy z 1991 r. – przy każdym kolejnym przedłużeniu dzierżawy). Po drugie, dzierżawca mógł jedynie przyjąć bądź odrzucić tę propozycję. Uzgodnieniom nie podlegał też przedmiot wyłączeń, co oznaczało, że dzierżawca nie miał wpływu na to, które działki miałyby podlegać wyłączeniu (aczkolwiek wewnętrzne regulacje Agencji zakładały, że chodzić tu będzie o grunty o średniej bonitacji).

Co jednak najistotniejsze, mimo że ustawodawca teoretycznie pozostawił dzierżawcy decyzję o przyjęciu lub odrzuceniu propozycji Agencji, to faktycznie jednak dobrowolność tej decyzji była istotnie ograniczona – nie tylko przez brak możliwości porozumienia co do gruntów, które miały zostać wyłączone, ale przede wszystkim – przez konsekwencje przyjęcia (art. 4 ust. 7 i ust. 8) bądź odrzucenia (art. 4 ust. 11 ustawy) propozycji ANR.

Otóż w razie wyrażenia zgody na wyłączenie – tj. na zmianę umowy dzierżawy i zwrócenie do zasobu państwowego 30% powierzchni dzierżawionego areału – dzierżawca uzyskiwał „**uprawnienie do zakupu**” całości (albo za zgodą Agencji – części) nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, „na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 tej ustawy i niezależnie od faktycznego czasu trwania tej umowy” (art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej). Przepisy szczegółowo regulowały tryb składania takich oświadczeń o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, jak również terminy, w jakich należało to uczynić – w zależności od czasu, na jaki była zawarta umowa dzierżawy. Niewątpliwie rozwiązanie takie przyspieszało prywatyzację jak największej części państwowych nieruchomości rolnych – co, jak wskazano wyżej, było jednym z celów ustawodawcy.

Odrzucenie zaproponowanych przez Agencję zmian skutkowało natomiast **utratą uprawnień**, jakie wieloletnim dzierżawcom zawsze gwarantowały przepisy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, tj.: pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości (art. 29 ust. 1 pkt 3) oraz możliwości bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy (art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z 1991 r.). Należy też wyraźnie zaznaczyć, że mimo, iż ani pierwszeństwo nabycia, ani możliwość bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy oczywiście nie są prawami podmiotowymi, to mają one charakter instrumentu stabilizującego dzierżawę nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Stanowią formę zapewnienia trwałości stosunku prawnego, a zarazem wyraz lojalności ze strony wydierżawiającego (tj. samego państwa) wobec dzierżawcy. Nowe przepisy tymczasem sprawiały, że w przypadku zakończenia dzierżawy dotychczasowy dzierżawca – ten, który nie zgodził się na ograniczenie dzierżawy o 30% – owo prawo pierwszeństwa by tracił. Utrata ta dotyczyłaby przy tym nie owych spornych 30% użytków rolnych, których wyłączenia dzierżawca odmówił (i tak gruntów tych nie mógłby nabyć, ponieważ przekroczyłby normę obszarową 300 ha), ale tych pozostałych 70%, na których od lat gospodarował. Dzierżawca taki musiałby się *de facto* liczyć z tym, że odmowa „dobrowolnego” wyłączenia będzie oznaczała zakończenie prowadzonej na dzierżawionych terenach działalności rolniczej, i to całkowicie. Już w tym momencie pojawia się zatem wątpliwość co do proporcjonalności zastosowanych środków – nie chodzi tu o odzyskanie 30% areálu potrzebnego do wsparcia rolników indywidualnych, ale przy okazji niejako również o „ukaranie” dzierżawcy, który nie zgodził się na ograniczenie działalności o 1/3 po swoistym ultimatum Agencji.

W rezultacie, mimo że wyłączenie 30% uzależnione było od zaakceptowania propozycji przez dzierżawcę, to zastosowana sankcja w postaci utraty uprawnień przysługujących na gruncie ustawy z 1991 r. stawiała dzierżawców w sytuacji, w której jeżeli chcieliby kontynuować działalność – prowadzoną niekiedy jeszcze od lat 90-tych XX w. – zgodę na wyłączenie po prostu musieli wyrazić.

IV. Z biegiem czasu okazało się również, że **niejasny jest prawny charakter przywileju**, jaki mieli uzyskać dzierżawcy na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, tj. możliwości nabycia nieruchomości pozostałych po wyłączeniu 30% użytków rolnych. Nie była też jednoznaczna relacja „nowych” 30% wyłączeń ustawowych do wyłączeń wcześniejszych, umownych (z reguły do 20% powierzchni użytków) – tj., czy dzierżawca, który określoną powierzchnię wyłączył wcześniej, mógłby ją „zaliczyć” na poczet wyłączeń wprowadzanych przepisami przejściowymi do ustawy zmieniającej. Prowadziło to do dalszego różnicowania sytuacji dzierżawców względem stopnia realizacji owego „parcelacyjnego” obowiązku.

Niejasność i niejednoznaczność pojęć „uprawnienie do zakupu” oraz „na zasadach i z zastosowaniem prawa pierwszeństwa” rodziła zaś wątpliwości, czy owo „uprawnienie do zakupu z zastosowaniem prawa pierwszeństwa” należy uznać za nową, samodzielnie konstrukcję prawną, odmienną od prawa pierwokupu i pierwszeństwa, przewidzianych w ustawie z 1991 r. – 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)? Czy też art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej powinien zostać raczej uznany jedynie za regulację precyzującą szczególne wymogi pierwszeństwa, nie zmieniającą jednak jego – przedstawionej wyżej – istoty?

Co warte podkreślenia, stanowisko samej ANR nie było jednoznaczne, a poszczególne oddziały Agencji przyjmowały tu różne praktyki. W 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się 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 mogłyby doprowadzić do naruszenia praw i wolności tych osób<sup>8</sup>. W odpowiedzi, powołując się na opinię prawną zleconą przez Agencję<sup>9</sup>, jej Prezes wyjaśnił, że ANR stoi na stanowisku, iż uprawnienie z art. 4 ust. 7 ustawy z 2011 r. ma charakter roszczenia dzierżawcy wobec Agencji o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostającej po wyłączeniu. W późniejszej praktyce Agencja jednak takiej sprzedaży odmawiała, uznając, że art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej przyznaje dzierżawcom jedynie pierwszeństwo w nabyciu a nie roszczenie. Dzierżawca nie może zatem zażądać wykupienia części nieruchomości pozostającej po wyłączeniu.

Niejasna treść art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej doprowadziła także do rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych. Powyższe wątpliwości ostatecznie – jak się wydaje – rozstrzygnął dopiero Sąd Najwyższy w uchwale z 19 października 2017 r. (sygn. III CZP 45/17). Przyjęto w niej, że dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. W ocenie Sądu Najwyższego treść ww. przepisu nie daje podstawy do przyjęcia, że wprowadzono w nim prawo podmiotowe dzierżawcy, stanowiące podstawę żądania od Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości rolnej, jej

---

<sup>8</sup> pismo RPO z 13 sierpnia 2015 r., nr sprawy: IV.7005.23.2014.JP

<sup>9</sup> pismo Prezesa ANR z 17 września 2015 r., znak: BP.ZP.0242.333.6.932.2015.EIG

sprzedaży. Dzierżawca nie może zatem doprowadzić do przymusowego zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości rolnych z Zasobu, także w sytuacji, w której zostaną spełnione przesłanki powstania uprawnienia przewidzianego w tym przepisie, włącznie z dokonaniem zawiadomień o przeznaczeniu do sprzedaży i wysokości potencjalnej ceny.

Okazało się zatem, że rzekomy przywilej, przyznany dzierżawcom, którzy dobrowolnie oddadzą Agencji 30% powierzchni dzierżawionych gruntów – tych wskazanych przez ANR – nie ma większej wartości. Polega jedynie na uniknięciu „kary” polegającej na utracie stabilności stosunku dzierżawy i realnego ryzyka zakończenia działalności rolniczej na wszystkich dzierżawionych gruntach.

V. Sytuację dzierżawców diametralnie zaś zmienił kolejny zwrot w koncepcji gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, jaki nastąpił w roku 2016, tj. niemal całkowite **wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu** – początkowo na 5, a następnie na kolejne 5 lat, do 30 kwietnia 2026 r.<sup>10</sup>

O ile zatem w 2011 r. ustawodawca dążył do trwałego rozdysponowania państwowych nieruchomości rolnych – wprowadzając ustawowe mechanizmy przyspieszające prywatyzację Zasobu – o tyle zaledwie 5 lat później możliwość taką praktycznie całkowicie zablokował, a właściwie wyłącznym instrumentem gospodarowania stała się dzierżawa. W uzasadnieniu projektu ustawy z 2016 r. wyjaśniono, że „państwowa ziemia rolna powinna pozostawać nadal w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych, a podstawowym sposobem zagospodarowania tej

---

<sup>10</sup> wraz z wejściem w życie 30 kwietnia 2016 r. ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585, ze zm.; dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości), zmienionej m.in. ustawą z dnia 17 marca 2021 r. o zmianie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 760). Nowe zasady ograniczające obrót nieruchomościami rolnymi stały się przedmiotem licznych wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także obszernego wniosku Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego (sprawa o sygn. K 36/16, znak sprawy w Biurze RPO: IV.7005.8.2016). Postępowanie to zostało ostatecznie umorzone postanowieniem TK z 23 lipca 2024 r. ze względu na cofnięcie przez Rzecznika wniosku – z przyczyn jednak formalnych, niezwiązanych z merytoryczną zasadnością wniosku.



ziemi powinny być korzystne dla rolników trwale dzierżawy, które zapewniają jednak właścicielską kontrolę nad sposobem ich zagospodarowania”<sup>11</sup>.

A ponieważ ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości nie przewidywała przepisów przejściowych (które np. wyłączyłyby spod jej zakresu nieruchomości dzierżawców, którzy zgodzili się na wyłączenie 30% użytków rolnych na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, uzyskując przez to uprawnienie do ich nabycia, zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy z 2011 r.), to tym samym skorzystanie z uprawnienia do zakupu nieruchomości stało się niemożliwe. W rezultacie przywileje czy gwarancje przewidziane w art. 4 i art. 5 ustawy z 2011 r. straciły dla dzierżawców znaczenie i jakąkolwiek realną wartość.

VI. Mimo upływu znacznego czasu od wejścia w życie ustawy zmieniającej problem dotyczący wyłączeń z dzierżaw i ich skutków pozostaje nadal aktualny. Na tle tych przepisów wciąż powstają spory dzierżawców z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa. Również ze skarg wpływających do Biura Rzecznika wynika, że znaczna liczba spraw pozostaje przedmiotem licznych postępowań sądowych, o różnych zresztą przedmiotach (procesy o ustalenie bezskuteczności wypowiedzenia, o ustalenie treści umowy, o ustalenie jej istnienia, o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli o sprzedaży nieruchomości, procesy o wydanie nieruchomości, o zapłatę itd.).

Z informacji zawartych w raporcie NIK z 2023 r.<sup>12</sup> wynika, że w okresie od 3 grudnia 2011 r. (daty wejścia w życie ustawy zmieniającej) do 31 grudnia 2021 r. całkowita powierzchnia gruntów w zakresie wyłączeń 30% użytków rolnych z umów dzierżawy wynosiła 75,3 tys. ha. Ostatnie umowy dzierżawy, zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, do których zastosowanie miał jej art. 4 i art. 5, wygasną dopiero w 2026 r. (również zresztą do 2026 r. obowiązuje ustawowy zakaz sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych, wprowadzony w art. 1 ustawy wstrzymującej z 2016 r.). Według szacunków NIK, „w latach 2023-2026 wygaśnie 33 250 umów

---

<sup>11</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw*, Druk Sejmu VIII kadencji Nr 293

<sup>12</sup> *Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa* (KRR.430.006.2022); <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27961,vp,30781.pdf>

dzierżawy na łączną powierzchnię 523,4 tys. ha, w tym 144 umowy obejmujące łączną powierzchnię 96 tys. ha nie mogą zostać przedłużone z przyczyn formalno-prawnych, bowiem dzierżawcy, z którymi umowy te zostały zawarte, nie przyjęli zaproponowanych zmian do umowy dzierżawy – stosownie do art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej, tj. nie wyrazili zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy” (s. 14).

Aktualność problemu potwierdzają również dyskusje toczące się w trakcie prac legislacyjnych nad rozwiązaniami „towarzyszącymi” zasadom opisanym wyżej. W szczególności w 2019 r. w trakcie prac nad zmianą art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tj. przepisu wprowadzającego, a następnie zwielokrotniającego, finansowe sankcje za bezumowne korzystanie z państwowych gruntów rolnych, m.in. na skutek niewydania gruntów KOWR-owi po zakończeniu dzierżawy<sup>13</sup>) podnoszono, że „celem społecznym [tej zmiany] jest m.in. zrealizowanie przepisów, które zostały wprowadzone w 2011 r., dotyczących m.in. wyłączenia 30% nieruchomości dzierżawionych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ponownego włączenia do Zasobu Skarbu Państwa tych gruntów celem powiększenia gospodarstw (...) rodzinnych”<sup>14</sup>. Wskazywano, że nadal istnieje poważny problem z egzekwowaniem wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, dokonanych w związku z ustawą zmieniającą. Dzierżawcy bowiem, mimo zawarcia umów, nie godzą się na wyłączenia, kwestionując na drodze sądowej ważność aneksów i ich podstawę prawną – a w tym i jej zgodność z Konstytucją. Sytuacja ta trwa po dziś dzień. Niewątpliwie utrudnia to również prowadzenie prawidłowej gospodarki rolnej przez zorganizowane i działające od wielu lat na tych terenach gospodarstwa.

VII. Przepisy przejściowe do ustawy z 2011 r. stały się również przedmiotem kilku postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, w części również z udziałem

---

<sup>13</sup> treść tej regulacji stanowi odrębny problem konstytucyjny, omówiony w dalszej części wystąpienia Rzecznika

<sup>14</sup> tak podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (127.) Senatu IX kadencji w dniu 7 maja 2019 r., s. 11, [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl)

Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>15</sup>. Większość z nich jednak umorzono<sup>16</sup>. W uzasadnieniu postanowienia z 22 lipca 2020 r. umarzającego postępowanie w sprawie P 9/19 dostrzeżono jednak, że „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)”. Trudno zatem wykluczyć pojawienie się kolejnych spraw w Trybunale Konstytucyjnym, wnoszonych na tym właśnie tle.

Obecnie w toku pozostaje jedna, najnowsza sprawa o sygn. SK 37/24, do której Rzecznik przystąpił<sup>17</sup>, zajmując konsekwentnie stanowisko, iż „art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. (...) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32, w związku z art. 20 i w związku z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Informacja o wszczęciu tego postępowania spowodowała napływ kolejnych skarg do Biura Rzecznika, potwierdzając dobitnie zarówno aktualność problemów, jak i ich społeczną dotkliwość.

VIII. W postępowaniu SK 37/24 Rzecznik podtrzymuje stanowisko dotychczasowe, prezentowane także i w niniejszym wystąpieniu, iż przepisy

---

<sup>15</sup> spośród wskazanych poniżej spraw Rzecznik przystąpił jedynie do postępowania o sygn. P 9/19; jego zdaniem, merytoryczne rozpoznanie pozostałych uniemożliwiły względy formalne. W sprawie P 9/19 RPO argumentował, iż art. 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 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

<sup>16</sup> postępowanie w sprawie o sygn. P 21/16 – postanowieniem TK z 11 października 2017 r. (OTK ZU A/2017, poz. 70); postępowanie w sprawie o sygn. P 8/18 – postanowieniem TK z 18 października 2018 r. (OTK ZU A/2018, poz. 58); postępowanie o sygn. P 9/19 (z udziałem RPO – nr sprawy w Biurze Rzecznika: IV.7005.10.2019) – postanowieniem z 22 lipca 2020 r. (OTK ZU A/2020, poz. 30); postępowanie o sygn. SK 102/19 – postanowieniem z 22 października 2020 r. (OTK ZU nr A/2020, poz. 59); postępowanie o sygn. SK 29/21 – postanowieniem z 29 listopada 2023 r. (OTK ZU nr A/2023, poz. 3)

<sup>17</sup> pismo procesowe Rzecznika z 21 maja 2024 r. (nr sprawy w Biurze RPO: IV.7001.6.2024)

przejściowe do ustawy z 2011 r. – w ich ostatecznym, wypracowanym przez praktykę kształcie – są niezgodne przede wszystkim z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Zdaniem Rzecznika, mechanizm zmian umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przez wyłączenie z przedmiotu dzierżawy wskazanych przez Agencję 30% powierzchni użytków rolnych, na podstawie zgody dzierżawcy wyrażonej pod rygorem utraty prawa pierwszeństwa (art. 29 ust. 1 pkt 3) oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia kolejnej umowy na dalszą dzierżawę (art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami) – i w kontekście następujących później zmian zarówno praktyki stosowania prawa, jak i zmian legislacyjnych – jest przejawem nielojalnego traktowania przez prawodawcę swoich obywateli. Składane „obietnice” (w postaci rzekomego uprawnienia do nabycia nieruchomości w zamian za rezygnację z 1/3 areału) okazały się puste, w przeciwieństwie do jak najbardziej realnych (a wręcz coraz dotkliwszych) „kar”, przede wszystkim finansowych.

W ocenie Rzecznika, mechanizm wprowadzony w art. 4 ustawy zmieniającej naruszył również stabilność i trwałość stosunków dzierżawy, ingerując w stopniu nieproporcjonalnym w prawo do ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 z związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji), z poszanowaniem zasady równości (art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji). Mimo że jest najzupełniej oczywiste, że zmiany polityki gospodarowania państwowym zasobem nieruchomości rolnych są dopuszczalne – a wręcz nieuchronne – to jednak dokonywanie zmian tak istotnych musi odbywać się z poszanowaniem istniejących stabilnych i trwałych stosunków prawnych, zawiązanych przed wejściem w życie nowych przepisów, z uwzględnieniem praw i interesów pozostających w toku.

Specyfika stosunku dzierżawy nieruchomości rolnych należących do państwowego Zasobu, przejawiająca się m.in. w uprawnieniach do bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy lub możliwości nabycia dzierżawionych nieruchomości na zasadach pierwszeństwa, które stanowią formę przywileju przyznanego przez państwo, wymaga wzajemnego zaufania, a zatem również i lojalności państwa wobec podmiotu podejmującego działalność gospodarczą na dzierżawionych terenach, w dobrej wierze i zgodnie z obowiązującym prawem. Stosunek profesjonalnej dzierżawy rolnej z założenia wiąże się z wieloletnimi nakładami, procesami inwestycyjnymi szacowanymi na lata, planowaniem w długim czasie, zarówno kosztów, jak i

dochodów<sup>18</sup>. Jak wskazano powyżej, mimo iż uprawnienia dzierżawców nie są prawami majątkowymi, za pomocą których mogliby „przymusić” KOWR do zawarcia umowy sprzedaży czy dzierżawy, to jednak bezpieczeństwo prawne przedsiębiorstw rolnych i stabilność tych umów dzierżawy, opierać należy na konstytucyjnej zasadzie zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa.

Tymczasem skala konfliktów wywołanych przepisami ustawy zmieniającej – i wciąż trwających – w zasady te wprost godzi, chociażby przez kwalifikowaną niepewność sytuacji prawnej dzierżawców: obawy przed postępującymi „procesami parcelacyjnymi” (wynikającymi z nakładania się wyłączeń ustawowych i umownych), podnoszoną przez dzierżawców arbitralność decyzji Krajowego Ośrodka co do przedłużenia dzierżawy bądź nie, skracanie okresów, na jakie zawierane są umowy. Nie służą jej wzajemne zarzuty – czy to o nieuczciwe „zarabianie” przez opornych dzierżawców na państwowych gruntach, czy też o – znów – arbitralność KOWR przy wskazywaniu gruntów przeznaczanych do wyłączenia i niedostrzeżenie przy tym funkcjonalnej więzi łączącej poszczególne składniki dużego przedsiębiorstwa rolnego. Stanowi ono wszak zorganizowaną gospodarczo całość, w której ziemia jest co prawda elementem kluczowym, ale nie jedynym: tworzą go również pozostałe składniki, tak materialne, jak i niematerialne, nie wspominając już o zatrudnionych tam pracownikach. Trudno też pominąć ogromne koszty – zarówno finansowe, gospodarcze, jak i społeczne – prowadzenia wieloletnich sporów sądowych. Już samo ich prowadzenie i niepewność wyniku przeszkadza w racjonalnym gospodarowaniu, poddaje w wątpliwość sens podejmowania decyzji inwestycyjnych, a z drugiej strony – utrudnia państwowemu właścicielowi realizację ustawowych zadań i prowadzenie właściwej polityki rolnej (choćby poprzez niemożność wystawiania spornych nieruchomości w przetargach).

Należy też raz jeszcze podkreślić, że dobrowolność przyjęcia propozycji Agencji dotyczących wyłączenia z trwających umów dzierżawy była pozorna. Jeżeli dzierżawcy chcieli kontynuować tę działalność i zgodnie z postanowieniami umów przedłużyć je na kolejny okres, musieli wyrazić zgodę na wyłączenia. Odmowa groziła ryzykiem

---

<sup>18</sup> por. m.in. J. Pyrgies, A. Kołodziej, *Dzierżawa gruntów rolnych od państwa: teoria, polityka, praktyka* [w:] G. Gorzelak, A. Kołodziej, R. Piotrowski, W. Poczta, J. Pyrgies, A. Sadowski, *Parcelacje dużych gospodarstw: droga donikąd? Skutki polityki państwa realizowanej wobec dzierżawców wielkotowarowych gospodarstw rolnych utworzonych w wyniku przekształceń byłych PGR-ów*, Warszawa 2024, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, s. 11-50.

nieprzedłużenia dzierżawy (w związku z utratą pierwszeństwa), co w dalszej kolejności mogło prowadzić do likwidacji przedsiębiorstwa, a w najlepszym (?) razie – do stopniowego wygaszania jego działalności. Szczególnie niesprawiedliwe okazało się to w stosunku do tych dzierżawców, którzy od lat 90-tych XX w. prowadzili na dzierżawionych gruntach z Zasobu gospodarstwa wielkotowarowe, powstałe w większości na bazie upadających w okresie transformacji ustrojowej państwowych gospodarstw rolnych (realizujące zatem również funkcję społeczną) – a zarazem wykazujące największą efektywność produkcji rolnej, lecz również ponosząc znaczące nakłady na zapewnienie ich należytego funkcjonowania.

W ocenie Rzecznika, praktyczne skutki przepisów wprowadzonych w 2011 r. mogą budzić wątpliwości co do tego, czy nowelizacja ta była należyście uzasadniona ważnym interesem publicznym, w szczególności wynikającym z konieczności wspierania rodzinnych gospodarstw rolnych (art. 23 Konstytucji) i czy cel ten w rzeczywistości osiągnięto. Wydaje się też, że wprowadzając systemowe i tak istotne zmiany w stosunku do tej kategorii dzierżawców nie zachowano należytej proporcji pomiędzy koniecznością ochrony interesu publicznego a poszanowaniem interesu prywatnego. Dlatego też nie można uznać, aby ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez ingerencję w treść trwających umów dzierżawy nie pozostawało w sprzeczności z gwarancjami przewidzianymi w art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji.

IX. Odrębnym problemem, aczkolwiek z poprzednim powiązany, pozostaje **wysokość wynagrodzenia za korzystanie z państwowych nieruchomości rolnych bez tytułu prawnego**, tj. wynagrodzenia należnego na podstawie art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Przepis ten wprowadzono do porządku prawnego z dniem 3 grudnia 2011 r., wraz z wejściem w życie opisywanej wcześniej ustawy zmieniającej z 2011 r. Jego *ratio legis* było zapobiegania wypadkom bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, niekiedy mającym postać zorganizowanego procederu zawłaszczania nieruchomości określanego jako tzw. dzikie dzierżawy albo piractwo rolne – przede wszystkim w celu uzyskania płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego. Nowo dodany art. 39b ust. 1 ustawy z 1991 r. stanowił, że „osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w

wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu". Jednocześnie wyłączono tu możliwość odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu cywilnego dotyczącego tzw. roszczeń uzupełniających pomiędzy właścicielem a posiadaczem rzeczy.

Regulacja ta budziła zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich, podnoszone w wystąpieniu do Ministra Rolnictwa, a dotyczące przede wszystkim nierównego traktowania posiadaczy państwowych nieruchomości rolnych oraz nieproporcjonalnej ingerencji w ich prawa majątkowe. Działania te nie odniosły jednak skutku<sup>19</sup>. Przepis ten okazał się bowiem instrumentem skutecznym. Tzw. dzięki dzierżawy praktycznie wyeliminowano<sup>20</sup> – choć, jak należy sądzić, przyczyniły się do tego także inne działania o charakterze systemowym: nie tylko wprowadzenie podwyższonej stawki wynagrodzenia, ale również wykluczenie bezumownych użytkowników z przetargów na ziemię rolną (art. 29 ust. 3bc pkt 2 (oraz art. 24b ust. 4), a w odniesieniu do dzierżaw – też w zw. z art. 39 ust. 1 zd. 2 ustawy z 1991 r.), a także uszczelnienie systemu unijnych dopłat.

Więszym problemem stały się natomiast trudności z odzyskiwaniem gruntów od (byłych) dzierżawców, kwestionujących opisany wyżej mechanizm wyłączeń – a w związku z tym odmawiających wydania użytkowanych nieruchomości i procesujących się z państwowym właścicielem. W takich okolicznościach art. 39b stawał się przydatnym środkiem dyscyplinującym – tyle że już nie „agropiratów”, ale właśnie dzierżawców, którzy toczyli spory z Krajowym Ośrodkiem Rolnictwa na tle stosowania przepisów o wyłączeniach z dzierżaw. Przypomnieć należy, że chodzi tu z reguły o problemy z „odzyskiwaniem” przez KOWR nieruchomości rolnych od tych dzierżawców, którzy nie mogli zrealizować uprawnień z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej i w konsekwencji odmówili wydania gruntów (nawet mimo pierwotnej zgody na wyłączenie), bądź też tych, którzy nie przyjęli propozycji wyłączenia 30%

---

<sup>19</sup> pismo RPO z 21 lipca 2015 r. (numer sprawy: IV.7005.24.2014); odpowiedź Ministra z 2 września 2015 r. (znak: GZsp-610-13/15)

<sup>20</sup> tak wprost wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi; *Zapis stenograficzny posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (127.) Senatu IX kadencji w dniu 7 maja 2019 r.*, s. 12; [www.senat.gov.pl](http://www.senat.gov.pl)

użytków rolnych dzierżawionych od ANR gruntów, w tym także i z tego powodu, że uznawali regulację ustawy w tym zakresie za niekonstytucyjną.

Sytuacja ta skłoniła ustawodawcę do zaostrzenia sankcji z art. 39b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Dotychczasową uznano za mało dotkliwą finansowo, a przez to nieskuteczną. Niskie stawki czynszu wywoławczego (od którego liczone należne wynagrodzenie) miały czynić przetrzymywanie gruntów państwowych procederem wręcz opłacalnym. Wskazywano też, że wysokość stawki powinna mieć charakter prewencyjny, "odstraszający", od takich niezgodnych z prawem postępowań<sup>21</sup>. W rezultacie ustawy mnożnik podwyższono aż sześciokrotnie i obecnie, tj. od 26 czerwca 2019 r.<sup>22</sup>, wynagrodzenie należne od posiadacza państwowego gruntu rolnego korzystającego zeń bez tytułu prawnego wynosi aż trzydziestokrotność tzw. stawki podstawowej (tj. równej „wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu”).

Najwyższa Izba Kontroli w cytowanym wyżej Raporcie z 2023 r. dotyczącym dzierżaw państwowych gruntów rolnych wskazywała, że od 2019 r. zmniejszyła się powierzchnia nieruchomości rolnych znajdujących się w bezumownym użytkowaniu. Zdaniem NIK wpływ na to miały przede wszystkim rozwiązania prawne polegające na zaostrzeniu przepisów wobec osób, które korzystają z gruntów należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, tj. podwyższenie stawki wynagrodzenia z 5-krotności na 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, dożywotne niedopuszczenie do uczestnictwa w przetargach osób, które władają lub władały nieruchomościami Zasobu bez tytułu prawnego i mimo wezwania KOWR

---

<sup>21</sup> por. *Uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw*, Druk Sejmu VIII kadencji, nr 3298, pkt 14 uzasadnienia

<sup>22</sup> kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080; dalej: ustawa z 2019 r.)



nieruchomości tych nie opuściły oraz – wprowadzony w 2016 r.<sup>23</sup> – brak możliwości korzystania przez bezumownych użytkowników z płatności bezpośrednich do gruntów rolnych, jeżeli nie posiadają do nich tytułu prawnego (s. 18-19 Raportu).

Reasumując, z perspektywy Państwa zmiana m.in. art. 39b ustawy z 1991 r. okazała się skutecznym mechanizmem odzyskiwania nieruchomości. Efektywność działań w tym zakresie nie oznacza jednak *per se*, że przyjęta regulacja nie przekracza dopuszczalnych granic ingerencji, a nałożone sankcje – mieszczą się w konstytucyjnym standardzie.

X. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, rozwiązanie takie może być postrzegane jako naruszające konstytucyjną zasadę proporcjonalności (adekwatności) działań Państwa na stwierdzone naruszenia prawa, w szczególności jeśli reakcją tą miałyby być wprowadzenie sankcji majątkowych wobec obywateli.

Zastrzeżenia tego rodzaju sygnalizował już zresztą Trybunał Konstytucyjny – i to w postępowaniu (z udziałem Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>24</sup>), w którym kwestionowano konstytucyjność stawki „zaledwie” pięciokrotnej, przewidzianej w art. 39b ust. 1 w jego poprzednim brzmieniu. W wyroku z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15 (OTK ZU A/2016, poz. 80) Trybunał stwierdził wprawdzie, że regulacja ta jest zgodna z Konstytucją – o ile dotyczy posiadaczy w złej wierze. Niemniej jednak w uzasadnieniu orzeczenia wprost zaznaczono, że: „pięciokrotność stawki podstawowej może wprawdzie niekiedy przewyższać kwotę, jaka byłaby należna Agencji na podstawie ogólnych przepisów art. 224 i 225 k.c. (**i nie jest wykluczone, iż ustawodawca sięgnął tym samym do wysokości maksymalnie konstytucyjnie dopuszczalnej**) [podkr. wł.], jednak nie można twierdzić, że taka wysokość [tj. pięciokrotność – dopisek wł.] jest nadmierna lub oczywiście niewspółmierna do doznanego przez Skarb Państwa uszczerbku”.

Zdaniem Rzecznika, na tle aktualnego brzmienia art. 39b ustawy z 1991 r. występują dwa odrębne problemy – analogiczne zresztą jak poprzednio. Pierwszym

---

<sup>23</sup> zgodnie z dodanym art. 18 ust. 4 (nieobowiązującej już) ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (t. jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1775, ze zm.)

<sup>24</sup> pismo procesowe RPO z 6 listopada 2015 r., nr sprawy: IV.7005.20.2015.

jest sama wysokość należnego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów Zasobu, drugim zaś – brak wyraźnego określenia, czy należy się ono od każdego posiadacza, tj. zarówno w złej, jak i w dobrej wierze.

Jeżeli chodzi o trzydziestokrotną stawkę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntów KOWR, to merytoryczne kwestionowanie tak drastycznego zaostrzenia *de facto* kary za niewydanie nieruchomości do Zasobu (a często w istocie – za opór przeciwko wyłączeniom) jest znacznie utrudnione. Projektodawca bowiem właściwie nie przedstawił racjonalnego uzasadnienia konieczności ustalenia sankcji na tak wysokim poziomie – poza jawnie deklarowaną funkcją odstraszącą. Możliwe zatem, że stawkę tę przyjęto w sposób arbitralny, nie dbając o należyte wyważenie racji stojących zarówno za, jak i przeciw takiemu rozwiązaniu.

Symptomatycznym też jest, że również w toku prac legislacyjnych w Sejmie nowelizacji art. 39b ustawy z 1991 r. niemalże nie dostrzeżono; zaledwie odnotowują ją, jednak bez komentarza, pojedyncze z pięciu opinii Biura Analiz Sejmowych. Jak się wydaje, dyskusję zdominowała wówczas szerzej zakrojona liberalizacja wspomnianych wcześniej i istotnie bardzo restrykcyjnych przepisów o obrocie ziemią rolną z kwietnia 2016 r. Na dolegliwość nowej regulacji zwrócono uwagę dopiero w Senacie, gdzie legislatorzy poddawali w wątpliwość tak zasadność, jak i konstytucyjność tak dotkliwej sankcji, o charakterze ewidentnie represyjnym, a nie – restytucyjnym, właściwym dla regulacji stosunków cywilnoprawnych, o jakich tu mowa<sup>25</sup>. Wskazując na wytyczne z wyroku o sygn. P 123/15 postulowano rezygnację z nowelizacji art. 39b, uznając, że jest ona nieproporcjonalna nawet w stosunku do posiadaczy w złej wierze.

Podobne wątpliwości zgłaszano w toku dyskusji przeprowadzonej na posiedzeniu Komisji: drastyczność sankcji, jej represyjny charakter, niejasność, czy dotyczy również posiadaczy w dobrej wierze (co postrzegano jako niesprawiedliwe), czy tylko w złej (choć także i tu zgłaszano wątpliwości, czy kara ta nie jest nadmierna), ryzyko nakładania sankcji z mocą wsteczną (po ujawnieniu się bądź potwierdzeniu faktu korzystania z gruntu bez tytułu prawnego). Zgłaszano też obawy przed perspektywą bankructwa osób, na które sankcje takie nałożono. Rozważano potrzebę raczej „doprecyzowywania” przepisów windykacyjnych (uznając, że KOWR jest

---

<sup>25</sup> por. *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1168)* z 6 maja 2019 r., Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, s. 9-11; <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/5156/plik/1168o.pdf>

instytucją niewydolną, nieskutecznie odzyskującą grunty), niż zwiększania sankcji finansowych. Wskazywano na zasadność znaczącego obniżenia stawki wynagrodzenia czy wreszcie – wprowadzenia jej jako rozwiązania jedynie czasowego, do chwili zrealizowania zakładanych celów. Obawy budziła również niezgodność nowelizowanego przepisu z Konstytucją, a w szczególności z rozstrzygnięciem TK w sprawie o sygn. P 123/15. Ostatecznie, mimo że oceniano je jako kontrowersyjne, to jednak rozwiązanie to przyjęto bez żadnych poprawek.

XI. W opinii Rzecznika, znowelizowany art. 39b ust. 1 ustawy z 1991 r. narusza konstytucyjne zasady i prawa posiadaczy nieruchomości, poprzez, po pierwsze, nieproporcjonalność nakładanej sankcji (art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji). Po drugie, jest to rozwiązanie jawnie niesprawiedliwe w stosunku do posiadaczy w dobrej wierze, których przepis ten – niestety – również dotyczy. Przeciwno tej regulacji aktualna pozostaje (a wręcz bardziej przekonuje) większość argumentów podnoszonych przez Rzecznika w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym, w których kwestionowano konstytucyjność art. 39b ustawy z 1991 r., tj. w sprawie o sygn. P 123/15, jak i w równoległe się toczącej – o sygn. P 5/16<sup>26</sup>. Wydaje się też, że w toku prac legislacyjnych w 2019 r. nie zostało należycie uwzględnione stanowisko sądu konstytucyjnego, wyrażone w obu tych sprawach.

Otóż w sentencji wyroku w sprawie o sygn. P 123/15 przyjęto tzw. formułę zakresową: dotyczy on wyłącznie posiadaczy w złej wierze, gdyż taki był stan faktyczny sprawy, w toku której sąd zadał pytanie prawne. Co więcej – jest to wyrok tzw. pozytywny: stwierdza zakresową zgodność z Konstytucją art. 39b ust. 1 ustawy w jego poprzednim brzmieniu. Niemniej jednak uważna lektura uzasadnienia tego wyroku prowadzi do oczywistego wniosku, że Trybunał zaaprobował podwyższenie sankcji wyłącznie wobec posiadaczy w złej wierze: osoby świadomie naruszające porządek prawny czy korzystające z jego „luk” nie zasługują na taką ochronę prawną jak osoby działające zgodnie z prawem (por. zwłaszcza pkt 4.2 uzasadnienia).

Podkreśla to wyraźnie drugie z orzeczeń zapadłych na tle art. 39b ustawy z 1991 r., tj. postanowienie z 22 marca 2017 r. w sprawie o sygn. P 5/16. W jego uzasadnieniu wyjaśniono *explicite*, że wprawdzie sentencja wyroku w sprawie o sygn. P 123/15

---

<sup>26</sup> postępowanie to zakończono postanowieniem o umorzeniu z 22 marca 2017 r., sygn. P 5/16 (OTK ZU A/2017, poz. 16) ze względu na zbędność wydania wyroku; Rzecznik zgłosił udział w tym postępowaniu pismem z 5 maja 2016 r. (numer sprawy: IV.7005.7.2016)

„wprost odnosi się jedynie do posiadania nieruchomości w złej wierze, jednak z jego uzasadnienia wynika **konieczność rozróżnienia** dwu postaci świadomości bezumownych posiadaczy. W ocenie Trybunału, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma zastosowanie do tych, którzy działają w dobrej wierze i przestrzegają obowiązującego prawa (por. punkt 5.3 uzasadnienia wyroku). Dlatego wątpliwości interpretacyjnych Trybunału nie budziły przesłanki zastosowania sankcji wynikającej z art. 39b u.g.n.r. (tylko) wtedy, gdy podmiot samowolnie wkracza na nieruchomość Skarbu Państwa i wie, że nie ma tytułu prawnego do nieruchomości, którą zajmuje wbrew woli właściciela publicznego (zob. punkt 4.4.3 uzasadnienia wyroku). Jak podkreślił Trybunał, korzystanie z cudzej rzeczy bez tytułu prawnego należy zakwalifikować jako zachowanie naruszające uznane normy moralne i sprzeczne z ochroną moralności publicznej, będącej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji jedną z wartości uzasadniających ograniczenia wolności i praw jednostki, co dotyczy jednak (tylko) wypadków świadomego przywłaszczenia cudzej nieruchomości i czerpania z niej pożytków, wbrew woli lub wiedzy właściciela (zob. pierwszy akapit punktu 4.4.2 uzasadnienia wyroku)”.

I dalej: „Argumenty uzasadniające wyrok o sygn. P 123/15 z oczywistych względów są nieaktualne w odniesieniu do posiadaczy dysponujących tytułem prawnym oraz tych, którzy - mimo braku tytułu - są w dobrej wierze. Trybunał zwraca uwagę, że wobec posiadaczy w dobrej wierze art. 39b ust. 1 u.g.n.r. nie pełniłby nawet funkcji prewencyjnej, gdyż osoby te z założenia nie uświadamiają sobie faktu bezumownego korzystania z gruntu. Na podstawie zasad ogólnych prawa cywilnego (art. 224-225 k.c.) dobra wiara posiadacza w całości chroniłaby go przed jakimikolwiek roszczeniami uzupełniającymi Agencji”.

Warto też podkreślić, że w stanie faktycznym sprawy o sygn. P 5/16 sporna była przede wszystkim kwalifikacja posiadania nieruchomości przez stronę pozwaną – czy było ono posiadaniem w dobrej, czy w złej wierze. Konkludując swoje rozważania Trybunał wskazał zatem sądowi pytającemu, iż ostateczne rozstrzygnięcie sprawy przed nim zawisłej powinno zależeć od tej właśnie – kluczowej – okoliczności. W razie ustalenia posiadania w złej wierze, sąd *meriti* jest związany stanowiskiem przyjętym w sentencji wyroku w sprawie o sygn. P 123/15. Jednakże „w razie odmiennej kwalifikacji charakteru posiadania przez stronę pozwaną, sąd pytający - rozpoznając powództwo oparte na art. 39b ust. 1 u.g.n.r. - może posłużyć się dostępnymi instrumentami wykładni prawa cywilnego, w tym wykładnią systemową, oraz analizą argumentów podanych przez Trybunał przy rozstrzyganiu zarzutów sądu pytającego w postępowaniu w sprawie o sygn. P 123/15”.

XII. Tymczasem, jak się wydaje, konieczność rozróżnienia sankcji stosowanych wobec posiadaczy w dobrej i złej wierze – a zarazem potrzeba postawienia granic sankcjom nakładanym nawet na tych ostatnich – nie przyjęła się w orzecznictwie sądowym. W większości zdaje się ono opowiadać za stosowaniem art. 39b ust. 1 ustawy (także w jego znowelizowanym brzmieniu) do wszystkich posiadaczy, niezależnie od tego, czy pozostają oni w złej, czy w dobrej wierze<sup>27</sup>. Ochronę praw posiadaczy *bona fides* ma zapewnić art. 23a ust. 1a ustawy, zgodnie z którym „Krajowy Ośrodek, na wniosek osoby władającej nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego, może umorzyć, odroczyć lub rozłożyć na raty należności powstałe z tego tytułu, jeżeli osoba ta władała nieruchomością w dobrej wierze”. W ocenie Rzecznika jednak, tego rodzaju zabezpieczenie jest dalece niewystarczające, bowiem decyzja o przyznaniu ulgi ma charakter fakultatywny i zależy od swobodnej decyzji KOWR (choć po spełnieniu warunków określonych w przepisach wykonawczych).

W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z Konstytucją pozostaje jednakże wyłącznie takie rozwiązanie, które podwyższoną sankcją nakłada wyłącznie na posiadaczy w złej wierze (jednocześnie z uwzględnieniem specyfiki takiej kwalifikacji w sytuacjach na tle wyłączeń z dzierżaw). Po drugie zaś, sankcja taka nie może przekraczać granic dopuszczalnej ingerencji w prawa majątkowe podmiotów zobowiązanych. Z orzecnictwa konstytucyjnego – w tym również z wyroku o sygn. P 123/15 – wynika, że konstytucyjnej ochronie podlegają prawa majątkowe nie tylko wierzyciela (co jest oczywiste), ale również i dłużnika. Cywilnoprawne „wynagrodzenie” nie może pełnić funkcji wyłącznie odstraszałającej i czysto fiskalnej, oderwanej od sytuacji majątkowej tak podmiotu uprawnionego, jak i zobowiązanego. Prowadzi to do wniosku, że obecna treść art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa wymaga interwencji legislacyjnej, w celu przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją.

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika istnieje uzasadniona potrzeba rewizji rozwiązań ustawowych przyjmowanych w odniesieniu do obu przedstawionych tu

---

<sup>27</sup> por. w szczególności: wyroki Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2017 r., sygn. V CSK 176/16, LEX nr 2255437; wyrok Sądu Najwyższego z 15 lutego 2018 r., sygn. IV CSK 255/17, LEX nr 2497623; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 października 2021 r., sygn. I ACa 496/21, LEX nr 3263147

problemów. W związku z tym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r., poz. 1264, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przeanalizowanie powyższych uwag i przedstawienie stanowiska w sprawie.

W szczególności proszę o udzielenie Rzecznikowi informacji, czy w podległym Panu Ministrowi resorcie toczą się prace legislacyjne dotyczące obu opisanych wyżej problemów, a jeśli tak – czy rozważana jest możliwość odejścia od koncepcji wyłączeń z dzierżaw, względnie jej ograniczenia, z uwzględnieniem: ram konstytucyjnych (tworzonych przez zasady ustrojowe z art. 20-23 Konstytucji), ekonomicznej racjonalności rozważanych rozwiązań i wieloletniej perspektywy, w jakiej działają zainteresowane podmioty? Czy ewentualne rozwiązania są dyskutowane ze stroną społeczną? Czy jest możliwe wprowadzenie innych mechanizmów stabilizujących wieloletnie stosunki dzierżawne państwowych nieruchomości rolnych – takich, które by niwelowały niekorzystne skutki ustawy z 2011 r. – i przy, jak należy zakładać wciąż aktualnym, założeniu, że to właśnie dzierżawy stanowią podstawową i racjonalną formę gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, umożliwiając kontrolę Państwa nad strategicznym zasobem, jakim pozostają grunty rolne? Czy rozważana jest nowelizacja art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – tak, by zapewnić należyte wykonanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i zmniejszyć jego dolegliwość? Czy jest możliwe wprowadzenie alternatywnych instrumentów dyscyplinujących (rozważanych choćby w toku prac legislacyjnych w Senacie), które zapewniałyby sprawne odzyskiwanie władania nieruchomościami rolnymi, a jednocześnie uwzględniały słuszne racje podmiotów zobowiązanych?

Będę wdzięczny za ustosunkowanie się Pana Ministra do przedstawionych wyżej argumentów oraz przedstawienie Rzecznikowi Praw Obywatelskich aktualnego stanowiska w odniesieniu do poruszanych problemów.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

*/-wydano i podpisano elektronicznie/*