

KANCELARIA RADCY PRAWNEGO „AGRA”

Agnieszka Baudet
radca prawny

kontakt:

fax: 897429495

tel: 604453115

e-mail: kancelaria.agra@o2.pl

adres:

11-700 Mrągowo

ul. Kościuszki 7/1

www.kancelariaagra.pl

Mrągowo, dnia 4 maja 2017r.

Do
Trybunału Konstytucyjnego
Al. J. Ch. Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżąca: R

reprezentowana przez:

r. pr. Agnieszkę Baudet

numer wpisu na listę radców prawnych

OL-1218

Kancelaria Radcy Prawnego „AGRA”

Agnieszka Baudet radca prawny

Ul. Kościuszki 7/1, 11-700 Mrągowo

Uczestnicy Postępowania:

- 1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**
- 2. Prokurator Generalny**

Skarga konstytucyjna

Działając w imieniu i na rzecz R _____ w U _____, w oparciu o załączone pełnomocnictwo szczególne, na podstawie art. 79 ust. 1 w zw. z art. 188 pkt. 5 i art. 191 ust. 1 pkt. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 33 ust. 2 oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016r., poz. 2072, ze zm.), wnoszę o stwierdzenie, że:

I. art. 4 ust. 1-15 ustawy z dnia 16.09.2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011, Nr 233, poz. 1382

II. art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 16.09.2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011, Nr 233, poz. 1382)

w zakresie w jakim ograniczają dzierżawcy możliwość zachowania dotychczasowego prawa do przedłużenia terminu obowiązywania umowy oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych, na wypadek ich sprzedaży przez właściciela i nie pozwalają zachować tych praw bez istotnej zmiany przedmiotu umowy nazwanej umową dzierżawy, zawartej przez obie strony na czas określony, przez innych dzierżawców, którzy na dzień 3 grudnia 2011 roku posiadali w umowie dzierżawy areał większy niż 428,57 hektarów.

są sprzeczne z:

- 1. art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim naruszają ochronę prawną prawa własności, w tym stosowanych odpowiednio do ochrony innych praw związanych do nieruchomości w tym prawa dzierżawy, osób będących stroną umowy dzierżawy, jako dzierżawców oraz w zakresie w jakim wprowadzają one zmianę zasad dzierżawienia na czas określony nieruchomości i przedsiębiorstw rolnych od Skarbu Państwa, za pomocą zaskarżonych przepisów, nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym, jak również w zakresie w jakim pozbawiają dzierżawców, posiadających w dzierżawie powierzchnię większą niż 428,57 ha prawa do skorzystania z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu, co stanowi de facto formę do przymuszenia do rozwiązania w części umowy dzierżawy o 30% użytków rolnych, przed terminem jej wygaśnięcia, bez przyznania słusznego odszkodowania za utracone korzyści z nieruchomości, podczas gdy przedmiotem umowy często nie były jedynie grunty rolne ale zorganizowane przedsiębiorstwa przejmowane przez dzierżawców w latach 90-tych włącznie z zadłużeniami po byłych PGR-ach i pracownikami;*

2. *art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą – „ byciem dzierżawcą gruntów od Agencji Nieruchomości Rolnej” i zawężeniem negatywnych skutków ustawy do użytego w tym przepisie pojęcia „dzierżawca” jedynie do osób posiadających w umowie dzierżawy areal większy niż 428, 57 ha; uzależnienie bowiem prawa do zachowania praw, jakie gwarantowała im ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z dnia 19.10.1991 r. (Dz. U. z 2016r., poz. 1491) w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1, od faktu posiadania w umowie dzierżawy areалу mniejszego niż 428,57 ha lub wyrażenia przez nich zgody na wcześniejsze rozwiązanie w części umowy łączącej strony o 30% użytków rolnych, nie może być uznane za spełnienie warunku równej dla wszystkich ochrony prawnej i równego traktowania tej samej kategorii osób.*
3. *art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP w zakresie w jakim ogranicza możliwość korzystania przez osoby będące dzierżawcami z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości rolnych oraz przekazanych przedsiębiorstw rolnych w dzierżawę od Skarbu Państwa z konstytucyjnych wolności i praw, to jest w szczególności z prawa swobody działalności gospodarczej i prawa dziedziczenia praw związanych z umową dzierżawy, w taki sposób, że ograniczenia te naruszają istotę prawa dzierżawy i swobodę działalności gospodarczej, pozbawiając często te podmioty do swobodnego podjęcia decyzji, albowiem przepisy w tej części stosują swoisty szantaż legislacyjny.*
4. *art. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim uzależniają zachowanie uprawnień do dalszego dzierżawienia przedsiębiorstwa czy nieruchomości rolnej oraz uprawnienia do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu tej nieruchomości, od posiadania areálu gruntów w umowie dzierżawy o powierzchni mniejszej niż 428,57 ha lub wyrażenia zgody na wyłączenie z dotychczasowej terminowej umowy dzierżawy użytków rolnych o powierzchni równej 30% posiadanych w umowie dzierżawy na dzień 3 grudnia 2011 r. i wykluczenie z tych obowiązków i negatywnych skutków ustawy osób, które posiadały na dzień 3 grudnia 2011 roku powierzchnię mniejszą od 428,57 ha lub oświadczyły, że każdy ze współdzierżawców lub każdy ze wspólników spółki cywilnej użytkuje na jedną osobę mniej niż 428,57 ha, pomimo posiadania ich wspólnie na podstawie jednej umowy dzierżawy, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa także, poprzez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które naruszają zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa i równego traktowania rolników.*
5. *Art. 22 Konstytucji RP w zakresie w jakim uzależniają zachowanie prawa do nieskrępowanego i niezmiennego prawa do prowadzenia działalności rolniczej, od wielkości posiadanej*

powierzchni gruntów rolnych w umowie dzierżawy oraz od wyrażenia zgody na wcześniejsze rozwiązanie tejże umowy terminowej dzierżawy na 30% powierzchni gruntów rolnych, co stanowi naruszenie swobody prowadzenia działalności rolniczej, zachowania praw nabytych i interesów w toku i zabezpiecza jedynie jedną grupę interesów, jakimi są rolnicy indywidualni, bez rozróżnienia ile hektarów przypada na jedną rodzinę, w przypadku prowadzenia działalności w innych formach niż osoby fizyczne, co nie tylko stanowi naruszenie prawa jednej grupy dzierżawców ale prowadzi do nieuzasadnionego wzmocnienia praw wydzierżawiającego oraz rolników indywidualnych, mimo że w jednej rodzinie może być skupiony większy areal niż 300 hektarów, co wyklucza pojęcie gospodarstwa rodzinnego i stanowi znaczne niedookreślenie prawa, prowadzące do wypaczenia i ucisku głównie rolników, gospodarujących wspólnie jako wspólnicy spółek prawa handlowego lub członkowie spółdzielni.

6. *Art. 20 Konstytucji RP w zakresie w jakim narusza niektórym tylko dzierżawcom, tym którzy bez względu na formę prowadzenia działalności rolniczej, posiadali w umowach dzierżawy z Agencją Nieruchomości Rolnej powierzchnię gruntów przekraczających 428,57 ha, co stanowi naruszenie ich prawa do wolności gospodarczej; własności prywatnej; solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, równości stron w tej samej umowie dzierżawy. Tym samym zaskarżone przepisy przeczą założeniom ideowym, co do celów państwa, kierujących gospodarkę nie tylko na racjonalność gospodarczą, ale także na wartości ogólnoludzkie (solidaryzm, godność człowieka, sprawiedliwość społeczną, zrównoważony rozwój), przez co tylko jedną grupę społeczną pozbawiają prawa do dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa, zachowania miejsca pracy, oraz prawa do skorzystania z uprawnień, jakie dawała im przed 3.12.2011 roku umowa oraz ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.*

III. art. 12 ustawy z dnia 16.09.2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011, Nr 233, poz. 1382) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

IV. Wnoszę na podstawie art. 54 o organizacji i trybie postępowania przed TK o zwrot kosztów postępowania przed Trybunałem na rzecz wnoszącego skargę według norm przepisanych.

UWAGI WSTĘPNE

- A) Skarżąca wiąże naruszenie przysługujących jej wolności i praw konstytucyjnych z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w P z października 2016 roku, sygn. akt . Wyrok ten jest prawomocny, albowiem nie przysługują do niego środki odwoławcze. W konsekwencji, w sprawie skarżącej doszło do wyczerpania drogi prawnej, inny nadzwyczajny środek odwoławczy nie był wnoszony. Prawomocny wyrok został doręczony pełnomocnikowi skarżącej w dniu 9 lutego 2016 roku, a zatem skarga konstytucyjna została wniesiona w terminie, o którym mowa w art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej TK) .
- B) Wskazane w petitum skargi konstytucyjnej przepisy stanowiły podstawę prawną prawomocnego wyroku w sprawie skarżącej w rozumieniu art. 79 ust. 1 oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Zgodnie z orzecznictwem TK, „podstawa rozstrzygnięcia obejmuje całokształt przepisów prawa (norm) stosowanych przez organy władzy publicznej w celu wydania aktu stosowania prawa” (wyrok TK z dnia 24.10.2007 r., sygn. akt SK 7/06).
- C) W uzasadnieniu postanowienia z dnia 6 lutego 2001 roku, sygn. akt Ts 139/00, Trybunał wyjaśnił: „O tym, że zaskarżony akt normatywny był w znaczeniu konstytucyjnym podstawą ostatecznego orzeczenia można generalnie mówić wtedy, gdy owo rozstrzygnięcie – przy tym samym przedmiocie i zakresie sprawy – byłoby lub mogłoby być inne w przypadku nieobowiązania normy prawnej o treści kwestionowanej przez skarżącego”. Podstawą rozstrzygnięcia jest więc przepis, który „determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia” (postanowienie TK z 6.07.2005r., sygn. akt SK 25/03).
- D) Okoliczność wydania orzeczenia w oparciu o przepisy stanowiące przedmiot niniejszej skargi została wskazana poniżej poprzez przytoczenie z uzasadnienia wyroku, motywów jakimi kierował się Sąd Apelacyjny w P oraz motywów jakimi kierował się Sąd Okręgowy w P , kierując na kanwie tożsamej sprawy pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, co wskazuje na sprzeczność rozumowania tych samych przepisów oraz braku spełnienia obecnie celu, jakiemu miało służyć ograniczenie wolności i prawa niektórych osób na rzecz innej grupy osób.

Sąd Apelacyjny w P w wyroku z października 2016 roku, w sprawie skarżącej o sygn. akt uznał, że „ustawa z dnia 16 września

2011 roku nie zmienia praw i obowiązków stron w zakresie przedmiotu umowy dzierżawy. Kwestionowany przez powoda art. 4 w/w ustawy nie odnosi się do sytuacji, w której dzierżawca jeszcze przed jej wejściem w życie uzyskał możliwość skorzystania z pierwszeństwa kupna nieruchomości lub kontynuacji dzierżawy. Co do zasady bowiem, ustawa z 16.09.2011 roku nadal nie pozbawia dzierżawcy preferencji wynikających z pierwszeństwa, gwarantując ich realizację wobec dzierżawców, których powierzchnia użytków rolnych dzierżawiona w dniu wejścia w życie ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczały 300 ha (art. 5 ust. 1 pkt 1)”.
Ponadto zdaniem Sądu Apelacyjnego, ustawa „pozostawia dzierżawcy decyzję co do proponowanej zmiany umowy, realizuje cele polityki rolnej uwzględniając w większym niż dotychczas stopniu zasadę wyrażoną w art. 23 Konstytucji RP oraz ustawie o kształtowaniu rynku rolnego (Dz. U. z 2012, poz. 803). W myśl tej ustawy podstawą ustroju rolnego Państwa jest gospodarstwo rodzinne, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha”.

Ponadto zdaniem Sądu Apelacyjnego, ustawa „pozostawia dzierżawcy decyzję co do proponowanej zmiany umowy, realizuje cele polityki rolnej uwzględniając w większym niż dotychczas stopniu zasadę wyrażoną w art. 23 Konstytucji RP oraz ustawie o kształtowaniu rynku rolnego (Dz. U. z 2012, poz. 803). W myśl tej ustawy podstawą ustroju rolnego Państwa jest gospodarstwo rodzinne, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha”.

Sąd Apelacyjny w P stanął na stanowisku, że „Ograniczając powierzchnię nieruchomości rolnej, co do której dzierżawcy przysługuje pierwszeństwo kupna lub kontynuacji dzierżawy do 300 ha, zapewnia każdemu w większym niż dotychczas stopniu wolność działalności gospodarczej i prawo do równego traktowania w życiu gospodarczym, to jest realizację wartości chronionych w art. 22 i 32 Konstytucji RP”.

Nadto Sąd Apelacyjny rozpoznając niniejszą sprawę nie podzielił poglądu wyrażonego przez Sąd Okręgowy w P , który w sprawie o sygn. akt w dniu września 2016 r. wydał postanowienie na podstawie art. 193 Konstytucji RP o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego o treści:

„Czy przepisy ustawy z dnia 16.09.2011r. o zmianie ustawy o gnrsp oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233 z 2011 roku, poz. 1832) są zgodne z treścią następujących przepisów Konstytucji RP – art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2”.

Sąd przy analizowaniu sprawy, doszedł do przekonania, że przepisy art. 4 i 5 w/w ustawy, wpływają na stosunki obligacyjne zawarte przed wejściem jej w życie w taki sposób, który uniemożliwia jego ukształtowanie w sposób, jaki byłby możliwy przed wejściem w życie ustawy. Ponadto ustawa nie pozwala na dokończenie zobowiązań i ich spłatę, po wydaniu 30% użytków rolnych.

II. STAN FAKTYCZNY

1. Pozwem z dnia lipca 2013 r. powódka wniosła o ustalenie, iż pomimo wejścia w życie art. 4 i 5 ustawy o zmianie ustawy o g.n.r.s.p. nie utraciła uprawnień z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Ostatecznie powódka powołując się na istotną zmianę prawa, w tym wypadku radykalną, wniosła w powództwie głównym o ukształtowanie treści umowy łączącej strony w zakresie jej okresu i przedmiotu, a jako ewentualne wniosła o ustalenie, że w związku ze złożeniem oświadczenia o wyrażeniu zgody na wyłączenie 30% użytków rolnych nie utraciła prawa do przedłużenia umowy dzierżawy oraz do nabycia przedmiotu dzierżawionego na zasadzie pierwszeństwa nabycia.

Powódka powoływała się na art. art. 357 (1) kodeksu cywilnego i art. 5 kodeksu cywilnego w związku z art. 20 i 21, Karty Praw Podstawowych i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji – gdzie KPP, jak wynika z wyroku TS z 22.12.2010 r. w sprawie C – 279/09 jest bezpośrednio stosowana przez sądy krajowe. Zdaniem powódki nikt nie może być gorzej traktowany w ustawodawstwie krajowym, tylko ze względu na ilość posiadanych gruntów w umowie dzierżawy i rodzaj i sposób wykonywanej działalności gospodarczej, czy osoby będące w posiadaniu udziałów w spółce czy spółdzielni rolników indywidualnych.

2. Sąd Okręgowy w P wyrokiem z dnia grudnia 2015 r. w sprawie o sygn. akt oddalił powództwo w całości.

Sąd stwierdził, że *„ustawa z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o g.n.r.s.p. nie zmienia praw i obowiązków stron w zakresie przedmiotu umowy dzierżawy. Przepis art. 4 nie odnosi się do sytuacji, w której dzierżawca jeszcze przed wejściem w życie uzyskał możliwość skorzystania z pierwszeństwa kupna nieruchomości lub kontynuacji dzierżawy”* Ponadto sąd ustalił, że *„brzmienie zawartej przez strony umowy dzierżawy wskazuje jednoznacznie na to, że przed wejściem w życie wskazanego art. 4 ust. 1 ustawy z 16.09.2011 r. w umowie nie istniał zapis dotyczący możliwości wyłączenia 30% gruntów. Dlatego pozwana miała obowiązek podjąć działanie mające na celu wyłączenie z dzierżawy 30% użytków rolnych będących przedmiotem tejże umowy”* . Dalej sąd wskazuje, że *„celem realizacji wskazanego obowiązku pozwana zawiadomiła powódkę o wyłączeniu z dzierżawy*

działek wskazanych w piśmie z dnia 30.03.2012 r...., powódka złożyła pozwanemu oświadczenie, że przyjmuje propozycję wyłączenia z przedmiotowej umowy dzierżawy działek wskazanych w zawiadomieniu z dnia 30.03.2012 r. , jednakże pod warunkami określonymi w piśmie powódki z dnia 29.06.2012 r.” W związku z powyższym pozwana uznała to pismo za odrzucenie zaproponowanych zmian do umowy dzierżawy w trybie art. 4 ust. 3 pkt 2 zaskarżonej ustawy, co spowodowało utratę przez powódkę prawa do bezprzetargowego zakupu nieruchomości w trybie pierwszeństwa oraz prawo do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy, jakie miała zagwarantowane na mocy art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

3. Z wyrokiem tym nie zgodziła się powódka i w apelacji z dnia stycznia 2015 r. wniesionej za pośrednictwem Sądu Okręgowego w P do Sądu Apelacyjnego w P , skarżąca zarzuciła między innymi:

- 1) naruszenie art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP - poprzez ich nieuwzględnienie przez Sąd i niewłaściwe zastosowanie przy rozpoznaniu sprawy i uznanie, że art. 4 ust. 1 -15 oraz art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011. Nr 233, poz. 1382) nie naruszają w/w przepisów Konstytucji podczas gdy zachodzi ich naruszenie w związku z uchwaleniem przepisów działających wstecz do stosunku umownego zawartego pomiędzy stronami sporu dnia 31 maja 1993 roku, czyli przed wymienioną zmianą ustawy, co niewątpliwie narusza prawa powódki i jej prawa nabyte, oraz interesy w toku, kiedy to przed wejściem ustawy powódka nie miała już żadnych innych obowiązków umownych związanych z wydaniem części gospodarstwa rolnego, w celu realizacji przysługującej jej w dniu zawierania umowy dzierżawy z pozwaną – dwóch ekspektatyw, czyli prawa do przedłużenia umowy dzierżawy i prawa pierwszeństwa nabycia na wypadek sprzedaży przez pozwaną gruntów objętych umową dzierżawy. Po zmianach prawa z 16.09.2011 r. w celu skorzystania z tych uprawnień, ustawodawca nałożył na powódkę nowe obowiązki a odmowa ich wykonania, czyli odmowa wydania 30% użytków rolnych z umowy dzierżawy, skutkować miała utratą w/w praw. Powódka mimo wyrażenia zgody na wydanie 30% gruntów, zdaniem pozwanej opartym jedynie na pouczeniu a nie na przepisach prawa i w ślad za tym sąd I instancji ustalił, że powódka utraciła prawo do

nabycia przedmiotu umowy w drodze pierwszeństwa, w razie wystawienia go na sprzedaż przez pozwaną, czy prawa do przedłużenia umowy dzierżawy na kolejny okres.

- 2) naruszenie art. 107 i 106 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez ich niezastosowanie, podczas gdy Państwo pod pretekstem ochrony gospodarstw rodzinnych dało jednej ze stron umowy dzierżawy instrumenty monopolistyczne, a drugą pozbawiło uprawnień dotychczas jej przysługujących, co nie powinno mieć zastosowania w świetle prawa unijnego, albowiem doprowadza do naruszenia podstawowej zasady zakazu dyskryminacji stron i podmiotów na tle tych samych stosunków prawnych. Art. 4 i 5 w/w ustawy z 16.09.2011 r. z pewnością wyczerpuje definicję dyskryminacji albowiem różnicuje podmioty pod względem ilości hektarów i osobowości prawnej, co jest niedopuszczalne we wspólnocie oraz w prawie krajowym. Mało tego daje pozwanej możliwość stosowania szantażu, polegającego na natychmiastowym żądaniu odebrania z umowy 30% użytków rolnych, pod rygorem sprzedania tych gruntów, w formie przetargu otwartego, z pominięciem dotychczasowego uprawnienia powódki do nabycia w trybie pierwszeństwa, przez co jedna ze stron umowy jest w bardzo niekorzystnej sytuacji wobec drugiej, pomimo zasady równości stron w stosunkach umownych.

4. We wniesionej apelacji skarżąca, w oparciu o zarzuty wniosła także o skierowanie pytania prawnego do Sądu Najwyższego, na podstawie art. 390 kpc ponieważ, zdaniem skarżącej:

1) istnieje potrzeba wykładni art. 4 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz art. 4 ust. 11 i art. 5 ust. 1 -3 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i zmianie niektórych innych ustaw, budzących poważne wątpliwości, nie tylko na tle art. 57 kc, art. 58 kc i 704 kodeksu cywilnego ale przede wszystkim na tle, art. 1 i 2 art. 20, art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, które zostaną przedstawione w dalszej części w uzasadnieniu apelacji, oraz swobody i niezawisłości sądu w orzekaniu, gdzie nakazując stosowanie kwestionowanego przepisu, sąd nie może racjonalnie oceniać dowodów w sprawie i postanowień umowy dzierżawy.

2) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, a mianowicie: czy art. 4 ust. 1 – 15 jest zgodny z art. 1 i 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3 Konstytucji i czy nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, a także czy nie

pozostaje w sprzeczności z art. 29 ust. 1 pkt 3 i 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i treścią umowy stron oraz interesów w toku powódki.

5. Sąd Apelacyjny w P nie podzielił zarzutów skarżącej i wyrokiem z dnia października 2016 roku w sprawie o sygn. akt oddalił w całości apelację skarżącej. Sąd przyjął za własne ustalenia sądu I instancji i w zasadzie przytoczył w uzasadnieniu wyroku argumentację prawną zawartą w uzasadnieniu sądu I instancji. Wyrok ten jest prawomocny, nie wnoszono od niego innych nadzwyczajnych środków odwoławczych.

OPIS STANU FAKTYCZNEGO SKARŻĄCEJ

Skarżąca to spółdzielnia rolników indywidualnych, która we wczesnych latach 90-tych podjęła ryzyko gospodarcze i zawarła z ówczesną AWRSP umową na przejęcie zorganizowanego zakładu rolnego. Na podstawie tejże umowy skarżąca poza gruntami rolnymi, została zobowiązana do odkupienia majątku przynależnego do przedmiotu umowy oraz przejęcia zatrudnionych w tym zakładzie pracowników, na podstawie art. 23¹ kodeksu pracy. Sąd nie ustalając w toku procesu nawet przedmiotu umowy, pisze w uzasadnieniu że ustawodawca założył ochronę rolników indywidualnych i dlatego zasadne było żądanie od powódki 30% użytków, by rolnicy indywidualni mogli je następnie nabyć. Zatem gdzie jest owa ochrona, kiedy odebrać miano grunty zrzeszonym rolnikom indywidualnym działającym w formie spółdzielni, podczas gdy w przeliczeniu ich ilości na jednego rolnika – rodzinę, w tej spółdzielni nie przypadało nawet 15 hektarów na jedną rodzinę. Ten brak określoności przepisów doprowadził w przypadku skarżącej do swoistego absurdu legislacyjnego.

W wyniku kolejnej zmiany przepisów prawa jakie miały miejsce w dniu 3.12.2011 roku, na podstawie ustawy z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. 2011. 233.1382), ANR dnia 30 marca 2012 roku, zawiadomiła Spółdzielnię, że na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz

o zmianie niektórych innych ustaw z umowy zawartej do 2019 roku, mają zostać wyłączone wskazane w treści tego pisma działki, co stanowi 30% powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy. ANR pouczyła Spółdzielnię, że odmowa w zakresie otrzymanej propozycji będzie się wiązać z utratą możliwości skorzystania przez Spółdzielnię z prawa pierwokupu (art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) oraz utratą prawa do przedłużenia umowy na dalszy okres na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy ognrsp.

Niewątpliwie ustawodawca zastosował w tym wypadku swoisty szantaż legislacyjny nie bacząc na zaangażowanie finansowe drugiej strony umowy, na jej plany związane z wykupem, inwestycje w toku, nie spłacone zobowiązania, ilość zatrudnionych pracowników oraz ilość wcześniej wyłączonych gruntów, jakie strony ustaliły w umowie, a przecież na straży interesów w toku niejednokrotnie stanął Trybunał Konstytucyjny.

Mało tego, Sąd pominął w ustaleniach, że Spółdzielnia wydała w ramach wyłączeń umownych prawie 20% gruntów dzierżawionych na podstawie umowy tuż, przed wejściem w życie ustawy z 16.09.2011 r.. Dlatego też, w tym przypadku u tego podmiotu zmiana prawa doprowadziła do sytuacji, w której zmuszono ją do wydania ponad 45 % użytków rolnych z wiążącej do 2019 strony umowy, czyli zmniejszenia jej areалу w ciągu zaledwie 6 miesięcy z

hektarów do hektarów, przed zakończeniem umowy. Ustawodawca nie postarał się w tym wypadku przewidzieć skutków takich działań. Przecież zabranie przedsiębiorstwu 50% warsztatu jego pracy, nie może pozostawać bez konsekwencji w postaci utraty prze nie płynności finansowej. Przecież nikt nie gospodaruje z dnia na dzień. W tym wypadku powódka zakupiła maszyny do pracy, na kredyt, zaciągnęła zobowiązania na inwestycje, zakup wapna, środków do produkcji, bydła mlecznego, zatrudnia własnych członków jak i pracowników zewnętrznych do pracy w polu oraz przy zwierzętach. Rozbudowała na kredyt budynki, posiada ponad 1000 sztuk zwierząt, w tym krowy dojne, dostosowane ilością do dzierżawionych gruntów, jakie gwarantowała jej umowa. W 2012 roku po wejściu w życie ustawy, by mieć możliwość przedłużenia umowy czy wykupienia gruntów, Spółdzielnia dowiedziała się, że musi oddać 30% tego areálu by zachować dotychczasowe uprawnienia. Mimo wyrażenia zgody, ANR potraktowała jej pismo jak odrzucenie oferty, z czym Spółdzielnia się nie zgadza.

Z jednej strony zwrócono się o wydanie w ciągu 3 miesięcy prawie o połowę gospodarstwa, czego żaden zdrowo myślący gospodarz przewidzieć nie mógł, żyjąc rzekomo w demokratycznym państwie prawa, nie proponując w zamian żadnej rekompensaty za wcześniejsze rozwiązanie umowy dzierżawy i pozostawiając po stronie Spółdzielni koszty i

konsekwencje zwolnień pracowniczych. Sąd błędnie ustalił, że ustawodawca dał w ustawie możliwość swobodnego podjęcia decyzji.

W sprawie nie można bowiem pomijać zasadniczej kwestii, zgodnie z którą gospodarstwo to nie tylko ziemia. Spółdzielnia przejęła od ANR całe przedsiębiorstwo i ma nadal zatrudnionych pracowników, których przejęła. Posiada krowy mleczne, maszyny, sprzęt, budynki, rodziny na utrzymaniu, pobrane kredyty i pożyczki. Takich długofalowych zobowiązań nie mogła zamknąć w ciągu 0,5 roku. Oddanie połowy gospodarstwa doprowadziłoby do bankructwa Spółdzielni, a nie oddanie niesie ze sobą brak możliwości wykupienia dzierżawionej ziemi bez przetargu i obu stronom umowy zakazuje jej przedłużenia. Sąd wiedziałby o tym gdyby dokonał analizy dokumentów i wykładni umowy stron oraz dopuścił dowód z oględzin gospodarstwa oraz opinii biegłego z zakresu ekonomiki rolnictwa, a przynajmniej gdyby ustalił przedmiot umowy. Brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16.09.2011r. , to nic innego jak obejście prawa z art. 704 kc przez ustawodawcę i nie powinno korzystać z ochrony. Zdaniem pełnomocnika ANR korzystając z uprzywilejowanej pozycji wyposażona została w instrumenty pozwalające jej na nadużycie prawa, by zrywać terminowe umowy dzierżawy w części, mimo że zawierane były w drodze przetargów publicznych i odbierać grunty bez odszkodowań celem ich sprzedaży.

Spółdzielnia nie mogła przewidzieć, że ustawodawca tak zmieni prawo, że nie będzie mogła dokończyć umowy dzierżawy o takiej treści, jaką miała w protokole przetargowym i żeby zachować prawa do kupna pozostałego przedmiotu z przejętego przedsiębiorstwa bez przetargu, czy przedłużenia okresu obowiązywania umowy, zmuszona zostanie do oddania 1/3 gruntów, jakie doprowadziła do kultury rolnej, bez prawa do odszkodowania za utracone korzyści i bez proporcjonalnego przejęcia wraz z częścią przedsiębiorstwa pozostałych do spłaty zobowiązań i pracowników. To z pewnością stawiało strony umowy na nierównej pozycji.

Sporną kwestią jest bowiem pomiędzy stronami to, czy niedokonanie zmiany umowy dzierżawy zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 16.09.2011 r. było z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, czy ANR. Ustalenie tej kwestii pozwala na zachowanie praw z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt. 1 ustawy, o czym mowa wprost w art. 4 ust. 11 ustawy z dnia 16.09.2011 r., a sąd tej analizy w sprawie nie poczynił.

Zadaniem Spółdzielni, to ANR nie przystępując do rokowań, wskazując działki do wyłączenia na szkodę powódki. Traktując oświadczenie o zgodzie jako odrzucenie oferty, proponując powódce do pozostawienia w umowie gruntów o innym przeznaczeniu niż rolne, doprowadziła do niepodpisania aneksu na wyłączenie 30% użytków rolnych, za co obecnie

nie może winić Spółdzielni i odmawiać jej prawa do skorzystania z praw jej słusznie przysługujących. Tych okoliczności – szeroko uzasadnionych w pozwie oraz popartych dowodem w postaci zaświadczenia o przeznaczeniu gruntów, sąd w uzasadnieniu nie wymienia, a kierując się jedynie pouczeniem ANR z zawiadomienia staje na stanowisku, że Spółdzielnia odrzuciła propozycję. Do tego także przysłużyło się brak określoności prawa i możliwość swobodnej interpretacji oświadczeń skarżącej przez ANR. Brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16.09.2011r. , to nic innego jak obejście prawa z art. 704 kc przez ustawodawcę i nie powinno korzystać z ochrony. Zdaniem pełnomocnika ANR korzystając z uprzywilejowanej pozycji wyposażona została w instrumenty pozwalające jej na nadużycie prawa, by zrywać terminowe umowy dzierżawy w części, mimo że zawierane były w drodze przetargów publicznych. Ustalone przepisy pominęły umowy zawierane na dzierżawę przedsiębiorstw rolnych i zakwalifikowały je, jako dzierżawę gruntów.

Co istotne w na mocy umowy, nazwanej umową dzierżawy, doszło do zawarcia pomiędzy stronami umowy na przejęcie całego przedsiębiorstwa w dniu stycznia 1994 r. na czas określony 15 lat z możliwością jej przedłużenia na kolejny okres o 15 lat, do maksymalnie 30 lat, warunkując jej wejście w życie spełnieniem przez Spółdzielnię obowiązków – szczegółowo opisanych w umowie z dnia kwietnia 1994 r. oraz w umowie dzierżawy z dnia stycznia 1994 r. W ramach tej umowy skarżąca, nie tylko przejęła grunty rolne, bowiem doszło na jej podstawie, co wprost wynika z § 5 tejże umowy do:

- przejęcia 25 pracowników z Gospodarstwa Rolnego Skarbu Państwa w P ,
- zakupienia majątku ruchomego wchodzącego w skład ZWRS, w skład którego weszła produkcja roślinna, inwentarz żywy, zapasy, środki trwałe, przedmioty nietrwałe i części zamienne w GRSP w P - Zakładu Rolnego G za cenę zł, z czego część tej kwoty pokryła długi GRSP w P – Zakładu Rolnego w G .
- określono, że w przypadku przedłużenia umowy Wyzierżawiający ma prawo po każdym 10 latach podwyższyć czynsz umowny o 25% w stosunku do dotychczasowego.
- warunkiem kontynuowania umowy na dalsze 10 lat miało być jedynie uzgodnienie jej nowych warunków przed terminem jej wygaśnięcia,

Ponadto na podstawie ustawy, jaka obowiązywała w dniu zawierania przedmiotowej umowy Spółdzielnia miała prawo do dysponowania całym arealem dzierżawnym przez cały okres obowiązywania umowy oraz miała prawo do nabycia przedmiotu umowy w drodze pierwokupu na wypadek sprzedaży przez Wyzierżawiającego w okresie obowiązywania umowy. Jak wynika z powyższego, Spółdzielnia w istocie przejęła przedsiębiorstwo rolne

(PGR Grąblewo), stąd jej sytuacja prawna była zgoła odmienna, od tych dzierżawców którzy zwierali umowy na dzierżawę gruntów. Odbieranie w tych okolicznościach części zorganizowanego, wydzierżawionego przedsiębiorstwa, nie tylko godził w umowę stron, Konstytucję ale także w przepisy dotyczące przejmowania przedsiębiorstwa określonych w kodeksie cywilnym (55¹ – 55⁴ kodeksu cywilnego), w których ustawodawca uregulował przejęcie przedsiębiorstw, w taki sposób, by także wierzyciele tych przedsiębiorców nie pozostawali bez ochrony na wypadek ich przejęcia. W tym wypadku, niewątpliwie ustawodawca przeoczył ten istotny wątek i zrównał pozycję Spółdzielni do innych dzierżawców, którzy nie przejmowali przedsiębiorstwa a wydzierżawili same nieruchomości rolne. To także godzi w zasadę równego traktowania obywateli. Czym innym jest wydanie 30% gruntów, nie objętych w ramach przedsiębiorstwa, a odmiennie i znacznie niekorzystniej wyglądała sytuacja Spółdzielni, która musiała spłacać zaległości byłego PGR-u i utrzymać przejęte miejsca pracy.

CEL SKARGI KONSTYTUCYJNEJ, STAN PRAWNY

Ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw ustawodawca wprowadził istotne zmiany w zakresie dzierżawy gruntów rolnych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP). Rządowy projekt ustawy z 26 lutego 2010 r. był dziesiątą z kolei próbą wprowadzenia nowelizacji w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi będącymi własnością państwową (pierwsza podjęta została już w 1997 r.), jedyną, która przeszła cały proces legislacyjny, co można oceniać w kategorii sukcesu. Zgodnie z założeniami przedstawionymi w uzasadnieniu projektu ustawy, nowelizacja służyć ma usprawnieniu systemu obrotu ziemią rolniczą, ułatwieniu pozyskiwania ziemi przez rolników indywidualnych na powiększenie lub założenie rodzinnych gospodarstw rolnych, jak również szybkie rozdysponowanie gruntów z Zasobu WRSP, poprzez ich sprzedaż w przetargach na rzecz rolników indywidualnych.

Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 16.09.2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U.2011.233.1382) :

„1. Art. 4. 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 **przeznacza 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”.

Natomiast zgodnie z art. 5. w/w ustawy:

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

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

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

2. Przy ustalaniu łącznej powierzchni użytków rolnych, o której mowa w ust. 1 pkt 1, będących przedmiotem współposiadania danego dzierżawcy uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych faktycznie przez niego władanych, jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dzierżawca złoży pisemne oświadczenie, w którym określi łączną powierzchnię użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez niego dzierżawionych i będących przedmiotem jego faktycznego władania, a w przypadku gdy nie można ustalić powierzchni nieruchomości rolnych faktycznie władanych przez danego dzierżawcę uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współposiadania.

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

Analiza stanu prawnego obowiązującego w zakresie wprowadzonych dnia 3 grudnia 2011 r., rozwiązań prawnych zezwalających Skarbowi Państwa, w imieniu którego działa Agencja Nieruchomości Rolnych, na wyłączenie z wcześniej zawartych długoterminowych umów dzierżawy 30% użytków rolnych, na mocy ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 233, poz. 1382) prowadzi do konkluzji, iż jest on niezgodny z Konstytucją RP oraz z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a także Traktatem o Unii Europejskiej.

Celem niniejszej skargi jest próba oceny zarówno prawnych aspektów nowelizacji, jak i jej możliwych konsekwencji ekonomicznych. Chodzi w szczególności o wpływ nowych przepisów na status prawny dzierżawcy gruntu rolnego, a także o ich zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i zasadami prawidłowej legislacji. Skarga ta ma niebagatelny wpływ na sytuację przedsiębiorstw rolnych w Polsce oraz osób, które w nich pracują, nimi zarządzają i ich rodzin. Ustawa została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 10 października 2011 r., a weszła w życie 3 grudnia 2011 r. (dalej jako: ustawa z 16 września

2011 r.). Druk sejmowy nr 2849 (dalej jako: projekt z 26 lutego 2010 r.). Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ocenie podlegać będzie także spójność wprowadzonych rozwiązań z założeniami legislacyjnymi. Zostanie także przedstawiony t. zw. interes społeczny polegający na możliwości poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, jak i oddziaływanie nowelizacji na stan finansów publicznych i kolejne zmiany ustaw, które uniemożliwiają obecnie spełnienie celu, jakimi służyć miała ta ustawa.

Problematyka niniejszego skargi jest istotna między innymi ze względu na dominującą po 1991 r. rolę dzierżawy w gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z Zasobu WRSP, jak również jej udział w rozdysponowaniu gruntów pozostających obecnie w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych (ANR). Co istotne w uzasadnieniu projektu do zaskarżonych przepisów ustawy z 16.09.2011 r. nie rozróżniano umów na dzierżawę gruntów z umowami na dzierżawę przedsiębiorstw, jakie ANR zawierała z dzierżawcami, gdzie niejednokrotnie tak jak ze Skarżącą zawierano umowy na całe przedsiębiorstwo, której celem był przede wszystkim aspekt społeczny i konieczność przejęcia przez Skarżącą na zasadzie art. 23¹ kodeksu pracy, wszystkich pracowników, zatrudnionych w przejętym PGR Grąblewo. Z uwagi na powyższe skarżąca słusznie wskazywała, że do niej nie powinno mieć zastosowania żądanie ANR a jeżeli już, to za słusznym odszkodowaniem. W latach 1992-2000 przeważająca część gruntów była objęta dzierżawą. Agencja wydzierżawiła łącznie ponad 4,2 mln ha, podczas gdy sprzedała około 970 tys. ha ziemi państwowej. Największy areał zagospodarowany został w pierwszych latach funkcjonowania Agencji. W okresie 1992-1996 sprzedano i wydzierżawiono łącznie prawie 4 mln ha gruntów, podczas gdy lata 1997-1999 charakteryzowały się spadkiem zainteresowania nabywaniem ziemi rolniczej. W 2000 r., po czterech latach niekorzystnej koniunktury w rolnictwie, zainteresowanie gruntami rolnymi, a w szczególności ich zakupem wzrosło. Od 2003 r. można z kolei mówić o systematycznym spadku roli dzierżawy gruntów rolnych na rzecz sprzedaży. Do końca 2011 r. ANR trwale rozdysponowała ponad 2,6 mln ha, to jest około 55% przejętych nieruchomości, z czego około 2,1 mln ha (około 45% ogółu gruntów) zostało sprzedane. Według stanu na koniec 2011 r. w Zasobie WRSP pozostaje blisko 1,96 mln ha, w tym w dzierżawie jest 1,47 mln ha, czyli 75% powierzchni Zasobu.

Z uchwały Rady Dialogu Społecznego z dnia 27 czerwca 2016 roku wynika, że przygotowano projekt zmiany ustawy, który pozwoliłby na zachowanie ciągłości pracy przedsiębiorstw

rolnych. Ustawa dotknęła swym zasięgiem łącznie 1085 umów, które obejmowały 465846,00 hektarów. Zawiadomienia otrzymali wszyscy dzierżawcy, w stosunku do 409 podmiotów ustalono, że nie doszło do zawarcia aneksu na wyłączenie 30%. Tym podmiotom wkrótce, tak jak Skarżącej w 2019 roku wygaśnie umowa dzierżawy i zostanie pozbawiono możliwości jej przedłużenia do 30 lat, mimo że strony tak się wcześniej umawiały.

Dowód: uchwała Rady Dialogu Społecznego.

Znaczny udział dzierżawy w gospodarowaniu Zasobem WRSP uzasadniać można między innymi brakiem środków finansowych ze strony gospodarstw rolnych na zakup gruntów. Właśnie umowa dzierżawy służy bardzo często uzupełnianiu areалу uprawnego gospodarstw rolnych i chociaż nie zmienia formy własności gruntów, daje możliwość gospodarowania zgodnie z zasadami rynku. Stąd tak ważnym jest pozostawienie umowy z niezmiennym kształtem, jeżeli jest ona umową na czas określony, co umożliwia dzierżawcom prowadzenie gospodarki racjonalnie i z możliwością zaciągania zobowiązań. Wszelkie zmiany w umowach terminowych, w trakcie ich obowiązywania, niezwykle zakłócają swobodę gospodarowania i stawiają dzierżawców w sytuacji, w której założeń ustawodawcy nie są w stanie wykonać, bez uszczerbku w majątku gospodarstwa a często ten uszczerbek jest wielkich rozmiarów, kiedy ustawodawca bez analizy poszczególnych dzierżawców, nakłada nań dodatkowe obowiązki, jak w niniejszym przypadku wydania 30% majątku gospodarstwa, z którego dzierżawca założył określony poziom dochodów na ustalony w umowie czas. Ze względu na udział ziem z Zasobu WRSP znajdujących się w dzierżawie rolnej ustawodawca przewidział istotne zmiany w zakresie tego stosunku obligacyjnego. Rządowy projekt z 26 lutego 2010 r. zakładał między innymi całkowite wyeliminowanie dzierżawy jako sposobu gospodarowania Zasobem. Co do zasady, umowy dzierżawy i umowy najmu zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy miały zachowywać ważność przez okres, na który zostały zawarte, wygasać z upływem tego okresu i nie mogły być przekształcane w umowy zawarte na czas nieokreślony. W ostatecznym tekście nowelizacji ustawodawca złagodził jednak przedstawione w projekcie stanowisko względem dzierżaw. Zgodnie z art. 1 ust. 13 lit. a ustawy z 16 września 2011 r. „oddanie (Zasobu) na czas oznaczony do odpłatnego korzystania osobom prawnym lub fizycznym” zostało utrzymane, ale na zmienionych warunkach. Równoległe ustawa przewiduje, że gospodarowanie państwowymi gruntami rolnymi w pierwszej kolejności będzie następować poprzez sprzedaż mienia w całości lub części.

Zmiany w zakresie dzierżawy gruntów rolnych regulowane nowelizacją ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa dotyczą zarówno nowo zawieranych umów, jak i umów zawartych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy. W pierwszym przypadku przewiduje się, iż w zawieranych umowach zamieszczone będą postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem umowy. Z kolei w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. stosunek dzierżawy trwa zgodnie z postanowieniami umownymi. Jednocześnie ANR w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z 16 września 2011 r. przedstawi stronom takiej umowy propozycję jej zmiany, polegającą na wyłączeniu 30% powierzchni użytków rolnych – art. 4 ustawy. Pozyskane przez ANR wskutek tego wyłączenia grunty mają być przeznaczone do sprzedaży, w terminie roku do daty ich wyłączenia (art. 4 ust. 10). Te nowe żądania bezsprzecznie wpłynęły na stosunki dzierżaw zawarte przed wejściem w życie ustawy.

Należy zauważyć, że w ustawie nie ma gwarancji, iż przekazane użytki rolne zostaną przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, mała tego kolejna ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości ZWRSP oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 585), skutecznie zniweczyła ten cel ustawy. Zatem nie można mówić, że ustawa ta realizuje zamierzone cele, jakim miała służyć w dacie jej wejścia w życie.

W celu realizacji przyjętych przez ustawodawcę założeń ustawa przewiduje rozwiązania zachęcające dzierżawców do współpracy z ANR. Dzierżawcy, który wyrazi zgodę na proponowane przez ANR zmiany, przysługuje uprawnienie do zakupu całości lub części pozostałej powierzchni będącej przedmiotem dzierżawy z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, niezależnie od faktycznego czasu trwania dzierżawy, w okresie od 3 miesięcy do 2, 4 lub 6 lat w zależności od terminu zakończenia stosunku dzierżawy, z zastrzeżeniem warunków ustawowych (w tym wspomnianego limitu 500 ha). W przypadku braku decyzji dzierżawcy co do zakupu ziemi lub zakupu części nieruchomości pozostała część objęta będzie w dalszym ciągu dotychczasową umową dzierżawy, jednak na zmienionych warunkach, z uwzględnieniem przede wszystkim odpowiedniego zmniejszenia czynszu dzierżawnego. Co ważne z ostatnich orzeczeń sądów powszechnych wiemy już, że to prawo

nie jest przez ANR realizowane i dzierżawcy, którzy za pomocą tej zachęty uszczuplili powierzchnię o 30%, nie mają żadnych gwarancji zakupu na drodze pierwszeństwa lub przedłużenia umowy dzierżawy na kolejny okres.

Już dawno bowiem tak szczegółowe zagadnienie prawne nie wywoływało kontrowersji tego rodzaju, żeby w tym samym wydziale tego samego sądu w takich samych sprawach zapadały dokładnie przeciwne rozstrzygnięcia. Uprawnienie do zakupu pojmowane jako przyznanie dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości przyjęto w wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z 7 kwietnia 2016 r. (VIII GC 6/16), z kolei upatrujące w nim jedynie prawa pierwszeństwa- w wyroku tego samego sądu z 25 marca 2016 roku (VIII GC 89/15). W wyroku sądu apelacyjnego w Gdańsku z 19 lutego 2014 roku, przyjęto że uprawnienie do zakupu to nic innego, jak przyznanie dzierżawcy prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wcześniej w tej sprawie Sąd Okręgowy w Słupsku przyjął natomiast istnienie po stronie dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy. Z kolei w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku 18 lutego 2015 r. potwierdzono, że w razie nieprzyjęcia oferty rozwiązania umowy dzierżawy przez dzierżawcę, traci on prawo pierwszeństwa oraz możliwość przedłużenia umowy dzierżawy na drodze bezprzetargowej.

Trzykrotnie użyte w art. 4 ustawy wyrażenie uprawnienie do zakupu nie jest w żaden sposób osadzone w polskim języku prawnym. Uprawnienie jest jednak z całą pewnością elementem prawa podmiotowego, a więc złożonej sytuacji prawnej wyznaczonej danemu podmiotowi przez ustawodawcę. Jak się okazuje przysporzyło ono dzierżawcom wielu nieprzewidzianych przykrych konsekwencji, bowiem wydając owe 30% nie mają żadnych gwarancji, o jakich ustawodawca pisał w uzasadnieniu. Taka nieokreśloność prawa nie może korzystać z ochrony i być uznana za zgodna z Konstytucją.

Ustawodawca wprowadził jednak ograniczenia dotychczasowych przywilejów dla dzierżawców. Brak zgody ze strony dzierżawcy na złożoną przez ANR propozycję spowoduje wyłączenie pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionej nieruchomości przez dotychczasowego dzierżawcę (art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP), jak również pozbawienie możliwości dalszego dzierżawienia gruntów na podstawie uprawnienia, dlatego nie można zgodzić się ze stanowiskiem sądu, że ustawa ta nie naruszyła stosunku umownego, ani nie działa wstecz do stosunku obligacyjnego, zawartego przed wejściem w życie ustawy.

Przedstawione zasady nie dotyczą umów dzierżawy, których stroną są: spółki hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, których prawa z akcji lub udziałów wykonuje ANR, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie spółek w postępie biologicznym w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich (spółki strategiczne), jak również inne spółki prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji, a także umów, w których łączna powierzchnia użytków rolnych z Zasobu WRSP dzierżawiona przez dany podmiot po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 300 ha, chyba że dzierżawca sam wystąpi do ANR z wnioskiem o wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem łączącego strony stosunku zobowiązaniowego – art. 5 ust. 1 ustawy z 16 września 2011 r. Warto w tym miejscu nadmienić, iż w projekcie z 26 lutego 2010 r. zakładano niestosowanie przepisów ustawy w sytuacji, gdy łączna powierzchnia użytków rolnych z Zasobu WRSP dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałaby 10 ha z możliwością złożenia odpowiedniego wniosku do ANR, co wyraźnie wskazuje na ograniczenie zastosowania uchwalonej nowelizacji w stosunku do jej zamierzeń.

Ustawodawca zakłada, że zmiana umów dzierżawy i przeznaczenie do sprzedaży dzierżawionych nieruchomości stworzy dzierżawcom możliwość nabycia na własność większości dzierżawionych gruntów, a to z kolei zapewni, dzięki uzyskaniu prawa własności, stabilizację prowadzonej działalności. Równolegle sprzedaż ziemi gospodarstwom rodzinnym wpłynie na polepszenie warunków produkcji tych gospodarstw. Rezultatem takich działań będzie wzrost średniej powierzchni rodzinnych gospodarstw rolnych.

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, bowiem każda umowa dzierżawy zawierała w swej treści postanowienie o możliwości wyłączenia przez wydzierżawiającego z rocznym terminem wypowiedzenia do 20% użytków rolnych, z czego wydzierżawiający mógł skorzystać a wielokrotnie z tego rezygnował ale dzierżawca ten zapis respektował i liczył się z nim przy rozpoczynaniu inwestycji. Co ważne w wielu przypadkach, to prawo wydzierżawiająca przed wejściem w życie ustawy z 16.09.2011 r. zrealizowała, jak w przypadku skarżącej, co stawiało ją w gorszej sytuacji od tych dzierżawców, którzy takich zapisów w umowie nie mieli lub wydzierżawiająca ich nie realizowała w trakcie trwania stosunku umownego. Tym samym omawiana regulacja stanowić może podstawę stwierdzenia niezgodności przepisów ustawy z 16 września 2011 r. z Konstytucją RP. Ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 4 pkt 11 ustawy z Konstytucją RP skutkować jednak będzie brakiem możliwości stosowania jedynie wskazanych przepisów, natomiast nie będzie oddziaływało na ważność całego aktu prawnego.

Trudno się natomiast zgodzić z twierdzeniem sądu, że nie doszło do naruszenia przez postanowienia ustawy z 16 września 2011 r. zasady równości podmiotów wobec prawa. Proponowane rozwiązania dotyczą wszystkich dzierżawców, którzy zawarli umowę przed dniem wejścia w życie nowelizacji, ale sytuacja każdego z nich nie była tożsama, bowiem poprzez brak dookreślenia tych przepisów, jedni dzierżawcy w związku z żądaniem ANR, mieli oddać z umowy jedynie 30%, inni ponad 50%, zaliczając ten areał, który wydali przed 2011 rokiem na podstawie umowy. Nie można zatem uznać, że byli oni traktowani w sposób jednolity, bowiem jedni zostali pozbawieni 50% zakładu pracy a inni 30%. Gospodarowanie na tak uszczuplonych dochodach, przy zachowaniu jednakowego poziomu zobowiązań w firmie nie można uznać za równych wobec prawa.

Rozpatrując proces projektowania oraz uchwalania ustawy z 16 września 2011 r. z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji, zarzucić mu można przede wszystkim brak szczegółowego przeanalizowania skutków wprowadzonej nowelizacji.

Wątpliwości budzą postanowienia zawarte w art. 4-6. Są to przepisy regulujące postępowanie w przypadku umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy (dotyczą stanów dotychczasowych), jednak nie spełniają one zasad

dotyczących przepisów przejściowych ani dostosowujących przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, a tylko takie przepisy, obok uchylających, zastępujących i uzupełniających przepisy ustawy zmienianej, może zawierać ustawa zmieniająca (§ 93 pkt 1). Przepisy art. 4-6 ustawy z 16 września 2011 r. nie dotyczą kształtowania organów lub instytucji (§ 35 Rozporządzenia), sposobu zakończenia postępowań będących w toku, utrzymania w mocy instytucji prawnych zniesionych przez nowe przepisy, zachowania uprawnień i obowiązków oraz kompetencji powstałych w czasie obowiązywania uchylanych przepisów ani utrzymania w mocy przepisów wykonawczych (§ 30). Nie służą one również uniknięciu luki w prawie (§ 93 ust. 3). Choć przepisy dostosowujące i przejściowe mogą zawierać również inne postanowienia, regulacje art. 4-6 ustawy z 16 września 2011 r. stanowią raczej samodzielne przepisy merytoryczne, a umieszczenie w ustawie zmieniającej takich przepisów jest niepoprawne. Narusza to bowiem zasady poprawnej legislacji, stwarzając swego rodzaju pułapkę dla adresatów takich przepisów.

UZASADNIENIE DO ZARZUTÓW NARUSZENIA KONSTYTUCJI RP

1.1 Zarzut niezgodności art. 4 ust. 1, ust. 7 i ust. 11 ustawy z art. 2 Konstytucji (ochrony praw słusznie nabytych, ochrona ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, zasada zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa)

Przepis art. 4 ust. 11 ustawy pozbawia dzierżawców, którzy odrzucili propozycję Agencji co do wykluczenia z dzierżawy 30% procent nieruchomości, przysługującego im dotychczas prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych nieruchomości (art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy), jak i przysługującego im dotychczas prawa bezprzetaragowego zawarcia na dalszy czas umów dzierżawy (art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy).

Co istotne przepis ten nie rozróżnia sytuacji poszczególnych podmiotów i zapisów umownych stron. W tym przypadku Skarżąca mimo, że wykonała obowiązek wyłączenia gruntów opisany w umowie, na który obie strony się zgodziły, to została wezwana do wydania jeszcze dodatkowych 30% użytków rolnych. Inne podmioty mimo zapisów umownych, o konieczności wyłączenia 20% areału umownego, w trakcie

trwania tych umów nie wyłączyły do ANR żadnego hektara. Pojawiły się więc podmioty, które zostały obarczone obowiązkiem wydania 20% a potem jeszcze 30% gruntów z umowy, zatem rozwiązaniu uległa połowa przedmiotu umownego. Sąd nie ma możliwości ingerowania w zapisy ustawy i mimo ewidentnej dyskryminacji takich podmiotów przez ustawodawcę, jest zmuszony ją stosować.

Istotą zasady ochrony praw słusznie nabytych jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie znoszących lub ograniczających prawa podmiotowe przysługujące jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym¹.

W ocenie pełnomocnika, oba prawa dzierżawców wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy, stanowią prawa podmiotowe nabyte na mocy przywołanej ustawy przez podmioty dzierżawiące nieruchomości rolne Skarbu Państwa i spełniający dodatkowe przesłanki wskazane w tych przepisach. Trzeba tu jednak szczególnie silnie zaakcentować, że samo pojęcie prawa podmiotowego jest rozmaicie ujmowane. W piśmiennictwie wskazuje się, że prawami podmiotowymi nazywa się złożone sytuacje prawne wyznaczone jakimś podmiotom przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów. W tym miejscu muszę wskazać, że skarżąca posiadała w dniu zawierania umowy na dzierżawę praw związanych z przedsiębiorstwem ustawowe prawo pierwokupu, a nie pierwszeństwa. Wskazuje się, że prawo podmiotowe nie jest jakąś nową rodzajowo modalnością normatywną, tzn. nie jest jakąś nową kwalifikacją zachowań pewnych podmiotów ze względu na obowiązujące normy; jest natomiast złożoną sytuacją prawną². Z kolei według J. Trzcíńskiego przez prawo podmiotowe rozumie się powszechnie taką normę, która – po pierwsze – wskazuje ściśle określonego adresata, po drugie – daje możliwość wyboru zachowania się (tzn. spełnienia lub niespełnienia tej normy) adresatowi normy, który może, zależnie od tego, czy chce dochodzić swoich praw czy nie, odpowiednio się zachować i – po trzecie – gdy przepis ten kształtuje sytuację prawną adresata normy. Jeżeli występują te trzy cechy: wyraźny adresat, ukształtowanie sytuacji prawnej tego podmiotu i podmiot ten ma prawo wyboru zachowania się, to możemy powiedzieć, że mamy do czynienia z prawem

¹ Zob. np. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 07 kwietnia 2011 r., K 04/09; z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99; z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41 07.

² Zob. S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 1997, s. 109.

podmiotowym³. Z kolei według P. Sarneckiego prawo podmiotowe to sytuacja prawna jednostki polegająca na tym, że może ona żądać ze strony innego podmiotu określonego zachowania (działania lub zaniechania) na jej rzecz, natomiast na danym podmiocie ciąży prawny obowiązek realizacji tego zachowania. Według cytowanego autora konieczną cechą prawa podmiotowego stanowi również możliwość wyegzekwowania tego obowiązku przez jednostkę, a więc dysponowanie przez jednostkę środkiem prawnym pozwalającym jej na wyegzekwowanie obowiązku⁴. W doktrynie jest jednak sporne, czy ostatni z elementów wskazanych przez P. Sarneckiego (tj. istnienie środka prawnego) stanowi rzeczywiście konieczną cechę prawa podmiotowego. Jednak nawet w razie przyjęcia, że prawo podmiotowe musi ten element obejmować, w doktrynie wskazuje się, że w przypadku praw podmiotowych nakładających obowiązki na władze publiczne, tenże środek prawny powinien być rozumiany szeroko, jako każdy środek ochrony danego prawa, niekoniecznie w postaci roszczenia procesowego o spełnienie tego obowiązku.

W ocenie skarżącej, winno być widoczne, że przedmiotowe dwa uprawnienia dzierżawców należy zakwalifikować do kategorii praw podmiotowych. Analizowane prawa przyznane dzierżawcom mieszczą się w przywołanych wyżej definicjach, w szczególności z tego względu, że wskazują podmiot uprawniony (dzierżawca, który spełnia wymogi określone treścią tej normy), podmiot zobowiązany (Skarb Państwa, działający przez Agencję) oraz w określają dokładnie treść uprawnienia.

Prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości jest zatem prawem podmiotowym, w przedstawionym wyżej rozumieniu. W przypadku dokonywania zbycia nieruchomości, dzierżawca, który złożył oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu, jest uprawniony do jego nabycia z pierwszeństwem przed podmiotami trzecimi. Jest to zatem uprawnienie o bardzo mocnym charakterze, w pewnym zakresie ograniczające uprawnienie do rozporządzania nieruchomością przez Agencję. W razie przyjęcia, iż osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (tj. skorzystała z prawa pierwszeństwa) nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży (takie stanowisko bywa formułowane w orzecznictwie), należy przyjąć – w świetle

³ J. Trzciński, Komentarz do art. 68 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III, L. Garlicki (red.), Wydawnictwo Sejmowe 2003, s. 3-4.

⁴ Zob. P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2008, s. 88.

przywołanych definicji prawa podmiotowego – że istnienie roszczenia procesowego nie stanowi elementu konstytuującego prawo podmiotowe. Zarzuty idące w tym kierunku należałoby zatem uznać za chybione.

Prawem podmiotowym jest także prawo bezprzetargowego zawarcia na dalszy czas umów dzierżawy. Wprawdzie nie oznacza to prawa do żądania zawarcia kolejnej umowy czy przedłużenia umowy aktualnie obowiązującej, jednakże – w przypadku osiągnięcia konsensu pomiędzy dzierżawcą i Agencją – oznacza to uprawnienie do złożenia przez dzierżawcę skutecznego oświadczenia woli w przedmiocie zawarcia umowy z pominięciem trybu przetargowego. Nie jest to zatem uprawnienie do żądania (w tym – w trybie postępowania sądowego) zawarcia umowy, lecz uprawnienie do skutecznego jej zawarcia z pominięciem procedury przetargowej. Również to uprawnienie należy zakwalifikować jako prawo podmiotowe. Raz jeszcze trzeba podkreślić, co zostało już wyżej wyartykułowane, że roszczenie procesowe nie stanowi immanentnego elementu prawa podmiotowego.

Co zasługuje na szczególne wyeksponowanie, poszanowanie zasad konstytucyjnych i zagwarantowanie jednostce należytej ochrony prawnej musi mieć znaczenie priorytetowe, a wykładnia pojęć konstytucyjnych ma charakter autonomiczny, a zatem odrywa się od interpretacji dokonywanych na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Również zatem w celu zapewnienia ochrony praw słusznie nabytych, sposób rozumienia takich praw ustawowych podlegających ochronie powinien uwzględniać wykładnię autonomiczną ustawy zasadniczej.

Podsumowując ten wątek, w ocenie pełnomocnika dzierżawcom spełniającym dodatkowe przesłanki wskazane w przywołanych przepisach (np. faktyczne trwanie dzierżawy przez okres co najmniej trzech lat – art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy), przysługuje możliwość skorzystania z praw podmiotowych – pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości i bezprzetargowego zawarcia umów dzierżawy na dalszy okres. Ustawodawca w ten właśnie sposób gratyfikował i zachęcał te podmioty, które zdecydowały się na przejmowanie przedsiębiorstwa rolnego w latach 90-tych, zdewastowanego PGR-u z obciążeniami i zatrudnionymi pracownikami, by ograniczyć skalę rosnącego w tym czasie bezrobocia na wsiach.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że omawiana zasada chroni zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem

wniosku o ich przyznanie⁵. W związku z powyższym, w ocenie pełnomocnika, objęciu ochroną zarówno praw przysługujących dzierżawcom na mocy art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy, jak i na mocy art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy, nie stoi na przeszkodzie to, że w dniu wejścia w życie ustawy dzierżawca nie wystąpił jeszcze z żądaniami zmierzającymi do zrealizowania tychże praw.

W niniejszym przypadku nie zachodzą także podstawy dla odmowy ochrony praw dzierżawców z uwagi na to, iż nie zostały one nabyte „słusznie”. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w oparciu o tę przesłankę negatywną wykluczone jest stosowanie zasady ochrony praw nabytych uzyskanych z naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej albo w sposób niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym⁶. Takie okoliczności nie zachodzą zaś w odniesieniu do nabycia praw wynikających z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy. Również w toku prac legislacyjnych, jak też w uzasadnieniu projektu ustawy, nie były podnoszone żadne argumenty, które miałyby świadczyć o niesłusznym charakterze nabycia analizowanych praw przez dzierżawców.

Ochrona praw słusznie nabytych nie jest, jak wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, równoznaczna z nienaruszalnością tych praw, tj. że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzania przepisów prawnych mniej korzystnych dla jednostek, jeżeli przemawia za tym jakaś inna wartość konstytucyjna. W sytuacji kolizji zasady ochrony praw słusznie nabytych i innej zasady konstytucyjnej może zatem wystąpić konieczność przyznania pierwszeństwa innej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie do ingerencji w sferę praw nabytych⁷. Niedopuszczalne jest całkowicie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych; mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale nawet ze względu na pewne okoliczności gospodarczo-społeczne. W sferze praw emerytalnych jako takie okoliczności Trybunał Konstytucyjny wymieniał najczęściej: równowagę finansową państwa i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne⁸. Trybunał wskazywał także, że ocena dopuszczalności ograniczeń praw podmiotowych wymaga rozważenia: „1) czy

⁵ Zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 07 kwietnia 2011 roku, sygn. K 04/09.

⁶ Zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 07 kwietnia 2011 r., K 04/09.

⁷ Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01; z dnia 16 czerwca 2003 r., sygn. K 52/02.

⁸ Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96; z dnia 4 grudnia 2000 r., sygn. K 9/00.

wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; 2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych; 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”⁹.

Pełnomocnik stoi na stanowisku, że w odniesieniu do art. 4 ustawy nie zachodzą żadne ze wskazanych powyżej, wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przesłanki uzasadniające uczynienie odstępstwa od zasady ochrony praw słusznie nabytych. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że zasadniczym celem tej ustawy jest zintensyfikowanie sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, a więc rozdysponowanie jak największej powierzchni zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, jak i umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości (uzasadnienie projektu, s. 22, druk nr 2849).

Zdaniem pełnomocnika, argumenty wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy nie mogą stanowić właściwego uzasadnienia dla naruszania praw nabytych przez dzierżawców. Warto odnotować, że w toku prac legislacyjnych w sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi podnoszone były głosy, iż w rzeczywistości ustawa ta ma na celu pozyskanie dodatkowych, jak największych środków budżetowych (np. wypowiedź posła Romualda Ajchlera, posiedzenie z Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2011 roku, Biuletyn nr 5448/VI). Co więcej, ustawa nie wprowadzała – jak by sugerował przywołany fragment uzasadnienia – możliwości nabycia przez dzierżawców dzierżawionych nieruchomości, bowiem prawo takie przysługiwało im już na gruncie ustawy sprzed projektowanej zmiany. Mało tego jak wynika z działań ANR – proponowała ona jedynie użytki rolne do wyłączenia, a grunty nie rolne pozostawiała w umowach dzierżawy, więc z pełną świadomością odbierała dzierżawcom to co mogli kupić w ramach pierwszeństwa, a pozostawiała to czego nabyć już nie mogą.

Wymaga też w tym kontekście podkreślenia, że umowy zawierane przez dzierżawców z Agencją zwykle zawierają szereg obowiązków nakładanych na

⁹ Zob. np. wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 17 listopada 2003 r., sygn. K 32/02.

dzierżawców, np. w postaci obowiązku przejmowania pracowników czy ponoszenia nakładów na utrzymanie budynków posadowionych na dzierżawionych nieruchomościach. Tak też było w tym przypadku, a ten ważny aspekt skali zatrudnienia i nieuchronne z tym związane zwolnienia ludzi (łącznie prawie 40.000 osób), skutecznie pominięto w uzasadnieniu, a przecież rachunek ekonomiczny był w tym przypadku prosty, skoro na prawie każdym 50 hektarów, zatrudniona jest 1 lub 2 osoby. W związku z zażądaniem przez ANR przejęcia 30% gruntów z hektarów, co daje hektary, czyli ponad 3000 pracowników utraciłoby pracę na wsiach. Licząc, że każda osoba posiada na utrzymaniu 4 osobową rodzinę, to 12.000 ludzi pozostałoby bez godziwego wynagrodzenia. Skala ustawy w stosunku do pracowników rolnych, była ogromna, stąd pojawiła się uchwała RDS działającej przy Prezydencie RP.

W celu realizacji takich obowiązków, a także z uwagi na uzasadnione przekonanie o możliwości wieloletniego kontynuowania dzierżawy, wielu dzierżawców zaciągało poważne zobowiązania majątkowe – kredyty czy zakupu niezbędnego sprzętu, których opłacalność ekonomiczna była ściśle związana z zakładanym, w oparciu o treść przepisów prawa i przekonanie o ich stabilności, długim okresem używania nieruchomości. W konsekwencji, radykalne pogarszanie sytuacji prawnej i faktycznej dzierżawców z uwagi na pozbawienie ich omawianych praw przez nich nabytych nie może, zdaniem skarżącej, znajdować uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych, w tym w dążeniu do powiększenia puli środków budżetowych.

Jak wskazano powyżej, prawa dzierżawców zagwarantowane im na mocy art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz na mocy art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy zostały przez nich już nabyte, bowiem dzierżawcom tym przysługuje już aktualnie na gruncie ustawy możliwość ich realizacji. Gdyby nawet w ocenie Trybunału Konstytucyjnego miało okazać się wątpliwe zakwalifikowanie tychże prawa jako praw już nabytych, będą one podlegały ochronie konstytucyjnej jako maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tychże praw.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada ochrony praw słusznie nabytych chroni zarówno prawa podmiotowe, jak i maksymalnie ukształtowane ekspektatywy tych praw. Warunkiem *sine qua non* istnienia tych ekspektatyw jest dokładne określanie przez przepisy przesłanek nabycia praw oraz spełnienie w danym okresie wszystkich „zasadniczych” przesłanek ustawowych nabycia danego prawa. Omawiana zasada odnosi się zatem do przypadków, w których spełnione

zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na późniejsze zmiany prawne¹⁰.

Pełnomocnik uważa, że powyższe przesłanki są na gruncie art. 29 i art. 39 ustawy, a także na gruncie art. 4 ustawy, spełnione. Przesłanki dopuszczalności skorzystania z obu praw zostały przez ustawę precyzyjnie określone – art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy: dzierżawienie nieruchomości należącej do zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, faktyczny czas dzierżawy wynoszący nie mniej niż trzy lata; art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy: dzierżawienie nieruchomości należącej do zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, złożenie Agencji oświadczenia o zamiarze dalszego dzierżawienia, czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. Przesłanki te zostały już też spełnione w odniesieniu do podmiotów, które mają zawarte umowy dzierżawy co do nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa i którzy dzierżawią te nieruchomości faktycznie przez okres co najmniej trzech lat. Jak wskazano już powyżej, złożenie oświadczenia o woli realizacji z przysługującego prawa nie stanowi, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przeszkody w objęciu danego prawa ochroną jako prawa nabytego. Zatem, gdyby nawet zaistniały wątpliwości co do tego, czy omawiane uprawnienia dzierżawców zostały przez nich już nabyte, w ocenie skarżącej należy tu mówić co najmniej o maksymalnie ukształtowanych eksekutatywnych tych praw, które również podlegają konstytucyjnej ochronie.

Wątpliwości co do zgodności wprowadzonych regulacji z konstytucyjną zasadą ochrony praw słusznie nabytych formułowane były już w czasie prac legislacyjnych nad projektem ustawy (zob. np. wypowiedź posła Henryka Kowalczyka w czasie posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 09 czerwca 2010 roku, Biuletyn nr 3809/VI czy wypowiedź posła Zbigniewa Babalskiego w czasie posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2011 roku, Biuletyn nr 5448/VI).

Przekonanie o naruszaniu przez analizowane przepisy ustawy konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych doznaje potwierdzenia również z cytowanej już wcześniej opinii zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych, z dnia 24 maja 2010 roku, sporządzonej przez prof. dr. hab. Pawła Czechowskiego. Przywołany autor stwierdził, że „świadome projektowanie przerzucenia kosztów prowadzonej przez Państwo polityki rolnej na dzierżawców gruntów państwowych godzi w konstytucyjne oraz ustawowe

¹⁰ Zob. np. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 07 kwietnia 2011 r., K 04/09; z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99; z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99.

zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony praw majątkowych. Projektowane rozwiązania stanowią nieproporcjonalną ingerencję w chronione prawa nabyte” (opinia z dnia 24 maja 2010 roku, s. 8).

Na marginesie powyższych rozważań dotyczących naruszenia przez art. 4 ustawy praw słusznie nabytych dzierżawców wskazuję, że nawet w razie hipotetycznego uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż omawiane prawa dzierżawców nie mogą zostać zakwalifikowane ani jako nabyte słusznie prawa podmiotowe, ani jako ekspektatywy takich praw, przepis art. 4 ustawy również z innych względów narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że w odniesieniu do sytuacji prawnych niemających charakteru praw podmiotowych (lub maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw) zastosowanie znajduje zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta zapewnia ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki, powstałych na gruncie obowiązującego prawa. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Oceniając kwestionowane regulacje z punktu widzenia tej zasady należy w pierwszej kolejności ustalić, czy rzeczywiście osoby domagające się udzielenia im ochrony mogły w sposób racjonalny oczekiwać przyznania im danych uprawnień, a także czy wprowadzona regulacja była dla nich zaskoczeniem, a przez to pozbawiła ich czasu na dostosowanie się do zmienionych regulacji¹¹.

W ocenie pełnomocnika, brzmienie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy, nie pozostawiało żadnych wątpliwości co do tego, że dzierżawcy spełniający wymagania określone w tych przepisach mieli pełne podstawy do przyjmowania, iż będą mogli skorzystać z prawa pierwokupu oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia umów dzierżawy na dalszy okres. Faktu tego nie zmienia konieczność osiągnięcia porozumienia z Agencją co do warunków szczegółowych, na jakich miałyby dokonać się te transakcje.

¹¹ Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 03 marca 2011 r., sygn. K 23/09; z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. K 27/09.

Po pierwsze, istota obu omawianych praw wyrażała się w przywileju prowadzenia rozmów z Agencją z pierwszeństwem przed innymi podmiotami, bez konieczności sfinalizowania transakcji. Zatem wartości tych praw nie należy utożsamiać tylko z możliwością zakupu nieruchomości lub jej dalszego dzierżawienia, lecz przede wszystkim z możliwością uczynienia tego z pierwszeństwem przed innymi zainteresowanymi. Sama już ta możliwość (ten przywilej) podlega ochronie konstytucyjnej, bez względu na finalny efekt w postaci zawarcia albo nie zawarcia umów sprzedaży czy dzierżawy. Po drugie, dzierżawca który byłby ponad wszystko zainteresowany zakupem nieruchomości lub jej dalszym dzierżawieniem, miałby możliwość sfinalizowania transakcji niezależnie od szczegółowych warunków, jakie postawiłaby Agencja, bowiem mógłby on w ostateczności po prostu przystać na te warunki. W tym sensie miałby on możliwość pozbawienia ewentualnych innych zainteresowanych dokonania transakcji z Agencją. Tymczasem regulacja z art. 4 ust. 11 ustawy pozbawia dzierżawców tych daleko idących uprawnień, choć mieli oni pełne prawo – w świetle dotychczasowego stanu prawnego – oczekiwać, że będą mogli skorzystać z tychże uprawnień. W oparciu o takie uzasadnione przeświadczenie, wynikające z zaufania do porządku prawnego, wielu z nich podejmowało poważne i długofalowe decyzje, w tym zaciągało zobowiązania ekonomiczne (była już o tym mowa powyżej). Narażanie ich – poprzez zmianę przepisów – na poważne straty majątkowe stanowi, w ocenie Sądu, ewidentne naruszenie zasady zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady pewności obrotu prawnego.

Nie sposób byłoby zgodzić się z ewentualnym twierdzeniem, iż zaskarżone regulacje prawne są zgodne z Konstytucją, gdyż nie wprowadzają one ustawowego wyłączenia części gruntów spod dzierżawy, a jedynie dają podstawę do wyłączenia umownego, do którego może dojść przez zawarcie aneksu do umowy dzierżawy. Regulacja taka tworzy tylko pozory prawidłowości i zgodności z prawem. Skoro bowiem automatycznym skutkiem odmowy wyrażenia zgody na podpisanie aneksu jest utrata uprawnień, o których mowa w art. 4 ust. 11 ustawy, dzierżawcy – w obawie przed utratą tych uprawnień, a w konsekwencji również przed utratą możliwości dalszej dzierżawy, co z dużym prawdopodobieństwem miałyby miejsce – są w rzeczywistości zmuszeni do podpisania aneksów. Tym samym – choć do wyłączenia tego dochodzi wprawdzie formalnie na mocy umowy, a nie z mocy prawa – to jednak w praktyce skutek w postaci wyrażenia zgody przez dzierżawców na umowne wyłączenie jest wymuszony przez

przepisy prawa. W rzeczywistości zatem dochodzi tu do poważnej ingerencji w sytuację prawną dzierżawców, która choć od strony formalnej dokonywana jest na mocy woli stron umowy, to jednak w istocie dokonuje się bezpośrednio za sprawą zaskarżanych regulacji prawnych. Przepisy prawa tworzą więc swoistą pułapkę dla dzierżawców, którzy teoretycznie sami godzą się na istotne pogorszenie swej sytuacji poprzez znaczne zmniejszenie obszaru dzierżawionych gruntów, w rzeczywistości jednak są do tego zmuszeni przez same przepisy, niezależnie od swej woli, bowiem skutkiem braku zgody jest jeszcze bardziej drastyczne pogorszenie ich sytuacji (pozbawienie dwóch omawianych we wniosku uprawnień). Zdaniem skarżącej taki sposób negatywnego wpływania na sytuację prawną dzierżawców, przy zachowaniu jedynie pozorów prawidłowości, nie może być uznany za zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i innych zasad z niej wypływających, wskazanych we wniosku jako elementy wzorca kontroli.

Wobec takich poglądów doktryny prawa cywilnego i orzecznictwa wątpliwości skarżącej budzi nie tyle użycie w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. słów "wyłączenie" lecz przede wszystkim sposób ustalenia tego areału bez zaliczania wcześniej wyłączonych gruntów na podstawie umowy dzierżawy, które były należne ANR i która z tego prawa przed zmianą ustawy wielokrotnie już skorzystała.

Zdaniem pełnomocnika, kontrola konstytucyjności przepisu art. 4 i 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. powinna zostać dokonana poprzez wzorce kontroli wyinterpretowanie z przepisów art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.2. Zarzut niezgodności przepisów art. 4 ust. 1-13 i art. 5 ust. 1-3 ustawy naruszają konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, jakim jest Rzeczypospolita Polska.

Przepis art. 2 Konstytucji stanowi, że Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Istota demokratycznego państwa prawnego wyraża się w kilku fundamentalnych zasadach: wolności i równości wobec prawa, Konstytucji jako podstawy systemu

prawnego, prawa jako podstawy i granicy wszystkich działań państwa, co wyraża się m. in. w związaniu władzy wykonawczej i sądów ustawą, a od strony jednostki pewnością prawną rozumianą jako pewność prawa i przewidywalność państwowych rozstrzygnięć (ochrona zaufania obywatela do państwa), ochroną sądową polegającą na zapewnieniu pełnej i efektywnej ochrony prawnej poprzez system niezależnych i niezawisłych sądów opierających swą procedurę na ustawie, a także w zakazie podejmowania przez państwo działań ponad potrzebę (tak, Bogusław Banaszak: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz C.H. Beck Warszawa 2009 s.16-17).

Z normy konstytucyjnej zawartej w przepisie art. 2 Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował wiele wzorców kontroli stanowiących podstawę kontroli konstytucyjności ustaw. Pośród nich znajdują się m. in.:

a) zasada zaufania obywateli do państwa i prawa przezeń stanowionego, a tym samym zasada bezpieczeństwa prawnego obywateli. Zasada ta wymaga by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw (orzeczenie z dnia 8 12 1992 r. K3/92, OTK 1992/2/26). Ściśle z nią wiąże obowiązek stosowania przepisów przejściowych. Skoro bowiem rozpoczęte zostało jakieś przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, że będzie ono realizowane w pewnym okresie, to obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten czas wykorzystać, chyba, że zajdą szczególne okoliczności. Zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wymaga by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego *vacatio legis*. Stwarzają one zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może z nich zrezygnować decydując się na natychmiastowe działanie nowego prawa jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (por. wyrok z dnia 2 marca 1992 r. K9/92, OTK 1993/1/6); Co ważne skarżąca przejęła w 1994 roku PGR Grąblewo. W celu utrzymania miejsc pracy dokonała rozbudowy zakładu o produkcję zwierzęcą. Oczywiście nie odbyło się to bez wsparcia ze strony banku, który udzielił jej wieloletniego kredytu. Plan spłaty opierał się na wielkości dochodu z całego przedsiębiorstwa, bez uwzględniania w nim konieczności oddania w trakcie umowy na

czas określony większej ilości gruntów, niż opisane w umowie. Brak jest zatem w ustawie zasadniczej przesłanki, zaufania do państwa, które w stosunkach obligacyjnych z obywatelami, jakimi są poniekąd umowy na dzierżawę, winno dawać przykład dochowywania zawartych umów.

b) zasada proporcjonalności, która w przypadku regulacji nie dotyczących praw i wolności obywateli sprowadza się do oceny tego, czy nie doszło do nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy korzystającego ze swobody regulacyjnej, przykładowo poprzez nadmierną ingerencję ustawodawczą w stosunku do założonych celów ocenianą w świetle kultury prawnej i zasad racjonalności (por. wyrok TK z dnia 18 02 2003 r.K24/02, OTK-A 2003/2111) czy też poprzez nadmierną surowość sankcji w zestawieniu z wagą uchybienia;

c) zasadę przyzwoitej legislacji, której istotą jest wyznaczenie konstytucyjnych standardów prawidłowości poczynań prawodawcy przejawiająca się m. in. w określoności przepisów prawa i racjonalności ustawodawcy.

Kwestionowany przepis narusza także zasadę równości wobec prawa wynikająca z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z przepisem art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W ustawie wprowadzono rozróżnienie tej samej grupy odbiorców pod względem tylko jednej cechy, jaką jest powierzchnia gruntów dzierżawionych.

Adresatem tej normy są władze publiczne m. in. ustawodawca i sądy. Istotą tej zasady jest to, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną - relewantną - w równym stopniu mają być traktowane równo. A więc według równej miary bez zróżnicowań dyskryminujących jak i faworyzujących. Elementem zasady równości jest m. in. równość w prawie oznaczająca nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Stanowi on wzorzec kontroli konstytucyjności ustaw.

Biorąc pod uwagę tak opisane wzorce kontroli stwierdzić trzeba, że stosowanie kwestionowanego przepisu art. 4 ust. 1-13 prowadzi do tego, że sąd go stosujący może jedynie dokonać ustalenia prawidłowości działania ANR, pomimo sprzeczności tych działań z treścią umowy dzierżawy jaką strony zawarły w 1994 roku. Taka regulacja nie pozostawia sądowi żadnej możliwości swobodnej oceny dowodów (art. 233 par. 1 k.p.c.) oraz rozważenia stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy (art. 316 par. 1 k.p.c.), w szczególności gdy chodzi o sytuację Skarżącej zobowiązanej do wydania w jej efekcie aż 45% użytków rolnych (sposobu tego korzystania i przyczyn nie wydania

nieruchomości). Zgodnie z przepisem art. 2 par. 1 k.p.c., do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. Zgodnie zaś z par. 3 art. 2 k.p.c., nie są rozpoznawane w postępowaniu sądowym sprawy cywilne, jeżeli przepisy szczególne przekazują do właściwości innych organów. Przepisy ustawy z dnia 19 października 1991 r. ani też żaden inny przepis nie przekazują spraw o roszczenie wynikające z tej ustawy do właściwości innych organów, a zatem właściwymi do ich rozpoznania są sądy powszechne. Tymczasem kwestionowana regulacja nie pozwala na żadną swobodę sędziego, oczywiście w granicach obowiązującego prawa. Regulacja ta przypomina swego rodzaju karę cywilną. Nawet jednak przy wymiarze kary w postępowaniu karnym, przepis art. 53 k.k. nakazuje sądowi brać pod uwagę cały szereg okoliczności dotyczących sprawcy i popełnionego czynu. Stosowanie przez sądy kwestionowanego przepisu sprowadza ich rolę do wykonania jedynie operacji polegającej na stwierdzeniu, że skoro Skarżąca nie wydała żądanego przez pozwaną areалу, na podstawie ustawy, to utraciła wszystkie dotychczas przysługujące jej prawa. Mimo tego pozycja Agencji, o której mowa w kwestionowanych przepisach zapewnia A g e n c j i pełną dyspozycyjność nieruchomości, a nawet stwarzając po jej stronie dodatkowe i to znaczne przysporzenie. Taki sposób ustalenia prawa na tle obowiązującej umowy dzierżawy, która pozostaje w sprzeczności do kwestionowanych przepisów narusza zasady proporcjonalności i porządknej legislacji.

Kwestionowany przepis odwołuje się do t.zw. wyłączenia z umowy części gruntów, które byłyby w umowie gdyby była ona z niezmienionym przedmiotem umowy dzierżawy, zawartej po przeprowadzeniu przetargu. Wykładnia językowa tak sformułowanego przepisu prowadzi do wniosku, że chodzi o możliwość wyłączenia części użytków rolnych z przedmiotu umowy liczoną na poziomie 30% od areалу użytków rolnych wskazanego w umowie. Ani ustawa ani kwestionowany przepis nie określają, kto i w jaki sposób sumę tej powierzchni będzie ustalał i jak ma być liczona w przypadku, kiedy ANR już dokonała wyłączenia z umowy 20% użytków rolnych a jak ma być liczona kiedy ANR nic w trakcie trwania umowy nie wyłączała. Można jedynie przypuszczać, że ustalenia takiego dokonuje Agencja, skoro chodzi wyliczenie 30% areалу z użytków rolnych. Z regulacji tej wynika natomiast jednoznacznie, że osoba władająca nieruchomością, która była i jest dzierżawcą i uczestniczyła w przetargu, a więc miała wpływ na warunki zawartej umowy, obecnie nie ma żadnego wpływu na

ustalenie zasad korzystania z nieruchomości. Sformułowanie kwestionowanego przepisu jako t.zw. "wyłączenie" prowadzi w efekcie do rozwiązania w części umowy dzierżawy, zawartej do 2019 roku a to winno skutkować rozliczeniem się stron za wcześniejsze jej zerwanie.

Kwestionowane przepisy pozostawiają całkowitą dowolność Agencji, w ustaleniu działek jakich będzie żądała w ramach ustawowego wyłączenia, ich położenia oraz tego co pozostawi po stronie dzierżawcy w umowie. Nietrudno przecież stwierdzić, że gdyby Agencji zależało na odzyskaniu gruntów jedynie rolnych i pozostawieniu po stronie dzierżawcy gruntów nierolnych to i tak nie mógłby ich nabyć w drodze pierwszeństwa nabycia. Tak też się stało w przypadku skarżącej, której ANR wskazała autorytarnie działki do wydania o przeznaczeniu rolnym, a pozostawiała w umowie, te które nie były już działkami rolnymi.

Wprowadzenie regulacji zawartej w przepisie art. 4 ust. 1-13 ustawy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa państwa stanowiącego. W umowie zawartej między stronami określono ilość gruntów jakie dzierżawca miał jeszcze wydać do Agencji. Regulacja art. 4 ust. 1 obowiązująca od dnia 3 grudnia 2011 r. nie została wprowadzona z zastosowaniem przepisów przejściowych. Przepis art. 12 ustawy z dnia 16 września 2011 r. nowelizującej ustawę w zakresie art. 4 i 5 stanowi, że ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Ustawa nowelizująca nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej umów wcześniej zawartych. Zdaniem Skarżącej, nie jest to niczym uzasadnione. Oczywiście, że Państwo może dążyć do zapewnienia ochrony swego prawa własności, ale zastosowana ochrona wykracza rażąco ponad potrzebę. Istnieje oczywista dysproporcja pomiędzy tak chronionym interesem Państwa i interesem jednostki. Skarżąca w tej sprawie wstępując w stosunek dzierżawy musiała liczyć się z konsekwencjami nie wykonania umowy, ale konsekwencje te znała. Ochrona określona w umowie co do bezprawnego rozwiązania umowy została określona przy zastosowaniu obowiązujących przepisów Kodeksu Cywilnego. Wprowadzenie regulacji zawartej w art. 4 ust. 1 ustawy stanowi istotną i nadmierną ingerencję Państwa w stosunki cywilnoprawne, gdy się zważy, że ingerencja ta dotyczy także umów wcześniej zawartych.

Przepis kwestionowany nie jest zgodny z nakazem kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnej. Nie może być jednak tak, że regulacja prawna faworyzuje jeden podmiot stosunków

prawnych względem drugiego i to w rażący sposób. Kwestionowany przepis daje Agencji prawo do określenia przedmiotu pozostałego w umowie według jej uznania, daje Agencji korzyści, jakie uzyskała w wyniku zawarcia umowy sprzedaży w trybie przetargu (cena znacznie wyższa niż w formie sprzedaży bezprzetargowej) przedmiotu dzierżawy z innym podmiotem i przyznaje Agencji korzyść, której nigdy nie uzyskałaby, gdyby do zmian tej ustawy nie doszło, czyli zmiany terminu obowiązywania wszystkich umów dzierżawy co do 1/3 powierzchni użytków rolnych, mimo że strony wskazały z jakim terminem umowa ma wygasać.

Jak już wyżej wskazano Państwo ma prawo chronić swoją własność ale inny właściciel w podobnej sytuacji musiałby wypłacić odszkodowanie za zerwanie w części umowy i utratę spodziewanych zysków przez podmiot, który zawierał umowę z określonym czasem jej trwania. Zatem kwestionowany przepis doprowadza do różnego traktowania podmiotów będących w podobnych sytuacjach prawnych i faktycznych.

1.3 Zarzut niezgodności z zasadą wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP).

Artykuł 20 Konstytucji RP jest podstawową zasadą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z poglądem TK K 17/00, *„odejście od czysto liberalnego podejmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę”*, należy rozumieć jako położenie akcentu na społeczny charakter gospodarki rynkowej. Państwo może korygować prawa rynku ale tylko w celu doniosłych potrzeb. Nie ulega tu wątpliwości, że gospodarstwo to szczególnie przedsiębiorstwo, narażone na zwiększone ryzyko. Ten zarzut stoi niewątpliwie obok art. 23 konstytucji RP. Zdaniem skarżącej na jego podstawie nie sposób uzasadnić nagłej i dyskrecyjnej zmiany stosunków umownych i podziału przedsiębiorstw, zakładając odbieranie części ich składników, bez jednoczesnego przejmowania w sposób proporcjonalny zobowiązań i pracowników. Analiza tego przepisu wskazuje, że ustawodawca, bez uzasadnienia dopuścił się nadmiernej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej, poprzez:

- wprowadzenie w art. 4 możliwości wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów, bez badania ich zobowiązań i umów okołodzierżawnych, przez do zakłócił ich konkurencyjność, w stosunku do tych podmiotów, którzy nie zostali objęci ustawą
- uzależnienie ich interesów w toku od swobodnego uznania ANR o sposobie i wyborze gruntów do wyłączenia z umowy, co niejednokrotnie znacznie kolidowało z prowadzoną jednocześnie produkcją zwierzęcą i stanem zatrudnienia w gospodarstwie,
- zastosowanie sankcji za brak zgody lub brak odpowiedzi na żądanie ANR, skutkujących negatywnymi konsekwencjami na przyszłość podmiotu, ale tylko niektórych,
- wprowadzenia art. 4 ust. 1, 2, 3 w zw. z ust. 11 norm, które dają jednej ze stron umowy, w tym wypadku ANR pozycji monopolisty, podczas gdy strony w umowie winny być równe, co wyrażało się w przedstawieniu przez nią wybranych gruntów do wyłączenia i ustalenia treści umowy i jej przedmiotu, bez prawa do negocjacji po stronie dzierżawcy,
- wprowadzając wyjątki w art. 5, prowadzące do możliwości ominięcia skutków negatywnych ustawy dla jednej grupy podmiotów.

1.4 Zarzut niezgodności z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)

W orzeczeniu TK z 26.04.1999 roku, wskazuje, że „ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcje pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie”. Dokonując tu oceny należy postawić jedno z zasadniczych pytań:

- czy środki zastosowane w tej ustawie doprowadzą do zamierzonego celu?

Odpowiedź wydaje się oczywista, na skutek wprowadzenia ustawy z 14.04.2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży... (Dz. U. z 2016r., poz. 585), nie ma możliwości zrealizowania art. 4 ust. 10 zaskarżonego w tej skardze.

Dalej należałoby rozważyć, czy wprowadzone ciężary tylko na jedną grupę odbiorców, są proporcjonalne w stosunku do przedsiębiorstw, które jak skarżąca działająca jako grupa rolników indywidualnych prowadzi gospodarstwo rolne. Zdaniem skarżącej, przesłanki przyświecające ustawodawcy nie mieszczą się w katalogu przesłanek, takich jak bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, lub praw i wolności innych osób. Co ważne

ustawodawca pomija, że przekazywanie w latach 90-tych w dzierżawcę gospodarstw rolnych nie odbywało się z wykluczeniem grupy społecznej, jaką byli rolnicy indywidualni, mieli oni nieograniczone prawa do zagospodarowywania gruntów Skarbu Państwa. Okoliczność braku przez nich zainteresowania gruntami często zaniedbanymi po byłych PGR-ach, czy konieczności spłacenia ich długów, które AWRSP przerzucała w umowach dzierżawy na dzierżawców, nie uzasadnia obecnie odbierania przywróconych do kultury rolnej gruntów i przekazywania ich tym osobom, które z barku dopłat do gruntów przed 2004 rokiem, nie wykazywali przedsiębiorczości i chęci powiększania gospodarstwa rodzinnego. Z tego też względu przepisy art. 4 Nowelizacji naruszają art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne wskazane w art. 20 i 22 oraz art. 64 Konstytucji RP. Poza tym przyznały jednej ze stron umowy arbitralną możliwość jej ukształtowania, poprzez wprowadzenie takich regulacji sankcyjnych, które postawiły Skarżącą niemalże w sytuacji bez wyjścia. Brak możliwości swobodnego podejmowania decyzji, brak wpływu na wybór działek do wyłączenia, brak rozliczeń za wcześniejsze zerwanie umowy, brak przejęcia proporcjonalnie zobowiązań przedsiębiorstwa, brak zabezpieczenia finansowego na przyszłość, pozostawienie na niezmiennym poziomie obciążeń finansowych, które zaciągnęła Skarżąca przed wejściem w życie ustawy, niweczą możliwość swobody i negocjacji przy zmianach umowy ze Skarbem Państwa. Jeżeli Skarb Państwa łamie wcześniej zawierane umowy, to jak można oczekiwać od obywateli przestrzegania kontraktów.

1.5 Zarzut niezgodności z zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP).

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału z 3 września 1996 r. K 10/96 *„wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach”*. Powołując się na orzeczenie TK z 12.12.1994 r. K 3/94, *„Wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony i nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium”*.

W przypadku skarżącej analizując propozycję ANR, która w zawiadomieniu wskazywała konkretne numery działek do wyłączenia (nr:

) i poddając propozycję ANR weryfikacji z zaświadczeniem z Urzędu Miejskiego w Grodzisku Wielkopolskim z dnia 21 marca 2012 roku okazuje się bowiem, że z areалу pierwotnego o wielkości ha, jaki skarżąca mogłaby w drodze pierwszeństwa nabycia kupić, do sprzedaży na jej rzecz pozostałoby jedynie ha, czyli zaledwie 1/3 areалу dzierżawnego. Wynika to z tego, że pozostałe działki na przedmiocie umowy, jakie ANR wskazała w aneksie do pozostawienia po stronie Skarżącej, zaklasyfikowano pod inny cel niż rolny. Natomiast w propozycji wystosowanej do skarżącej ANR władczo i samowolnie zamierzała odebrać w ramach wyliczenia kolejnych 30% użytków rolnych o wielkości ha, pomijając te jakie wcześniej zabrała na podstawie umowy, nie bacząc, że – grunty te są w całości przeznaczone w Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Gminy na cele rolne. Dlatego też rozwiązania przyjęte do wyliczenia 30% użytków rolnych były oczywiście błędne i dyskryminacyjne, albowiem u skarżącej zabierano jej grunty rolne, które mogłaby nabyć a pozostawiano inne, których zakupić nie mogła. Ustawodawca ten problem pominął i nie brał pod uwagę przeznaczenia gruntów w MPZP – a ANR skrupulatnie wyliczała jedynie te grunty do wyłączeń, które może szybko sprzedać, nie bacząc na to, co skarżącej pozostanie w umowie i jak zakończy się jej byt.

„Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, zarówno jeśli chodzi o ich cechy wspólne, jak i cechy różniące (tak wyrok TK z 28 maja 2002 r., sygn. akt P. 10/2001). Zasada równości daje się wyrazić w formule, iż nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama”.

„Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą: (1) mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz

służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (...); (2) mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; (3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (...)". Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej. Dopiero brak owych przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji, bądź uprzywilejowania (zob. wyroki z: 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96; 12 maja 1998 r., sygn. akt U. 17/97; 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/2005)".

Ustawodawca w art. 5 analizowanej ustawy, ustalił zasady tzw. ustawowego wyłączenia adresowane do pewnej grupy podmiotów. Ustawodawca zatem wprowadza regulację, wyróżniającą tych dzierżawców których wielkość dzierżawy po pomniejszeniu o 30% wynosi 300 ha i tych gospodarstw, gdzie większości udziałów w spółce, będącej Dzierżawcą nie należy do Skarbu Państwa. Ponadto ustanawiając art. 5 ust. 1 pkt 1 nie kierował się żadną racjonalną przesłanką. Oznacza to, że skutki ustawy w ich przypadku zostały przewidziane i ustawodawca zdawał sobie sprawę, że:

1. pomniejszenie areálu, przyniesie zmniejszenie rozmiaru upraw oraz inwentarza, a także zysk i rentowność prowadzonej działalności rolnej, źle wpłynie na gospodarstwa Skarbu Państwa, więc wyłączono je ze skutków ustawy ale na gospodarstwa prywatne przeniesiono wszelki negatywne finansowo skutki, rzekomego powiększania gospodarstw rodzinnych w kraju.
2. instytucja tzw. ustawowego wyłączenia pociąga za sobą dalej idące konsekwencje niż utrata 30 % areálu uprawowego. Dzierżawcy będą zmuszeni do renegocjacji umów kredytowych i ograniczenia produkcji, dlatego Skarb Państwa przed tymi skutkami własne przedsiębiorstwa uchronił, mimo że w umowach posiadały one ponad 428,57 ha.

Od tych ciężarów zwolnieni zostali ci dzierżawcy, do których nie ma zastosowania instytucja tzw. ustawowego wyłączenia. Taki stan rzeczy sprawia, że ciężar podejmowanych

reform zmiany struktury rolnictwa w Polsce, został przerzucony tylko na wąską grupę społeczną – wielkoobszarowe prywatne gospodarstwa i tu także zastosował zróżnicowanie albowiem na jednych w toku trwania umowy narzucono wydania 50% z umowy, na innych żadnego areału, na innych tylko 20%, na innych 30%. Pozostali dzierżawcy, którzy mają mniej niż 428,57 ha nie uczestniczą w tym procesie, a prowadzona przez nich działalność gospodarcza nie zostanie dotknięta negatywnymi skutkami finansowo – społecznymi. Inni, którzy gospodarowali na powierzchni 800 ha ale przed wejściem ustawy nabyli 428 i pozostało im 400 ha, też nic nie wydają, jeszcze inni którzy podzielili się będąc spółką cywilną lub osobami – współdzierżawcami np. 4000 ha, w 10 osób też gospodarują swobodnie i nikt tego nie weryfikuje. Czym zatem różniła się spółdzielnia, że ona została dotknięta sankcją ustawy od wyżej wymienionych osób. Ustawodawca skupił się na pomocy gospodarstwom rodzinnym, ale zapomina że często udziałowcami w spółkach z o.o. jest parę rodzin rolników indywidualnych, stąd doszło do takich sytuacji, że rolnik który na własne nazwisko uprawiał 400 hektarów, został wyłączony ze skutków ustawy, ale jego sąsiad który z innym sąsiadem posiadał dzierżawę gruntów na 430 hektarów, jako współnicy sp. z o.o. musieli wydać do ANR 129 hektarów, stąd po zmianie umowy pozostało im w umowie 301 hektarów w przeliczeniu na dwie rodziny. Czyli w tym wypadku rolnicy indywidualni, którzy się zrzeczyli zostali za tą formę gospodarowania ukarani sankcją wyłączeniową. Takich przypadków było wiele i niejednokrotnie licząc udziałowców, to w wielu przypadkach na rodzinę współników, po wyłączeniach często nie pozostało więcej niż 15 hektarów, jak w przypadku Skarżącej.

Po trzecie, należy nadmienić, że ustalona przez ustawodawcę wielkość dzierżawy, która podlega wyłączeniu, jest całkowicie dowolnie ustalona. W projekcie ustawy proponowano przyjąć wielkość zaledwie 10 ha, zaś w ustawie znalazła się wielkość 300 ha. Trudno jest odnaleźć racjonalne przesłanki, którymi kierował się prawodawca dokonując analizowanego zróżnicowania. Trudno też zagwarantować, że za rok nie zostanie ona ponownie zmieniona i areał podlegający wyłączeniu nie zostanie znowu ustalony na innym poziomie.

W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy narusza zasadę równości.

KONKLUZJA

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że istnieją zasadnicze wątpliwości w przedmiocie zgodności art. 4 ust. 1 -15 i art. 5 ust. 1 -3 i art. 12 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382) z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 21 ust. 2, art. 22 i art. 23 Konstytucji RP.

Ustawa powinna zostać poddana w tym zakresie analizie pod względem zgodności z prawem.

Konieczne jest również zbadanie zgodności art. 4 i 5 spornej ustawy z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), ani zgodności z prawem Unii Europejskiej takich jak: „Zagwarantowane w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej w art. 15 -wolność wyboru zawodu, art. 17 prawo własności, art. 20 - równość wobec prawa i wreszcie zakaz dyskryminacji są łamane innowacyjnym podejściem do prawa dzierżawców, którym Pan Minister Sawicki jedną ustawą może zlikwidować gospodarstwo rolne. Doszło do zróżnicowania w prawach rolników w zależności od rodzaju osób mających prawo dzierżawy. Ustawa nie pogarsza praw spółek z udziałem skarbu państw i praw Instytutów Badawczych będących dzierżawcami. Naruszenie Artykułu 176d Traktu Lizbońskiego poprzez nieskuteczne wdrażanie prawa Unii przez Państwa Członkowskie, mające istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania Unii. Naruszenie art. art. 2 lit. a i b rozporządzenia nr 73/2009, określających pojęcie rolnika i gospodarstwa rolnego, poprzez różnicowanie oraz odebranie dotychczasowych praw przysługujących rolnikowi, posiadającemu gospodarstwo powyżej 300 hektarów. Wreszcie wprowadzenie prawa, które naruszyło zasady prawidłowej legislacji – o którą dla Unia Europejska”. Niektórzy dzierżawcy złożyli już masowo skargi do Komisji Europejskiej w tym przedmiocie i zostały one zarejestrowane.

Odnosząc się do sprawy niniejszej należy z całą stanowczością podkreślić, iż nowe przepisy – mam tu na myśli art. 4 ustawy o zmianie u.o.g.n.r.s.p. – nie mogą być stosowane do umów zawartych przed wejściem go w życie- byłoby to pogwałcenie zasady nieretroakcji prawa polskiego.

Co do przepisów wybranych z TFUE- skupiono się na podstawowych zasadach mających bezpośredni skutek – do wspólnej polityki rolnej.

Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa i nie wprowadza różnych pojęć rolnika. Rolnikiem jest każdy podmiot prowadzący produkcję rolną, bez względu na formę gospodarowania. Rynek wewnętrzny obejmuje także rolnictwo, rybołówstwo i handel produktami rolnymi. Przez „produkty rolne” należy rozumieć płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami. Odniesienia do wspólnej polityki rolnej lub do rolnictwa oraz stosowanie wyrazu „rolny” są rozumiane jako dotyczące także rybołówstwa, z uwzględnieniem szczególnych cech charakterystycznych tego sektora. Z zastrzeżeniem odmiennych postanowień artykułów 33-38, zasady przewidziane w celu ustanowienia lub funkcjonowania wspólnego rynku stosują się do produktów rolnych. Produkty podlegające postanowieniom artykułów 33-38 są wymienione na liście stanowiącej załącznik I. Zgodnie z art. 39 celami wspólnej polityki rolnej są:

- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- c) stabilizacja rynków;
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Zgodnie z art. 101 - niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między Państwami Członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku, a w szczególności te, które polegają na:

- a) ustalaniu w sposób bezpośredni lub pośredni cen zakupu lub sprzedaży albo innych warunków transakcji;

- b) ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji, rynków, rozwoju technicznego lub inwestycji;
- c) podziale rynków lub źródeł zaopatrzenia;
- d) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji; lub
- e) uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów.

Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między Państwami Członkowskimi.

Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Po analizie wyżej wymienionych reguł stosowanych w Unii Europejskiej – stwierdzam, że uprzywilejowanie podmiotów państwowych (eliminacja ich z wyłączeń 30% i zróżnicowanie podmiotów przy ustaleniu tej samej cechy) – łamie zasady konkurencji i stanowi pomoc, o jakiej mowa w art. 107 TFUE, to jest stanowi pomoc państwa dla pewnej grupy podmiotów, udzieloną z naruszeniem art. 42 i 101 TUE.

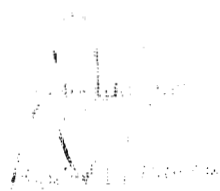
Z uwagi na brak *vacatio legis* i wszczęcie przez ANR procedur wyłączeniowych, co spowoduje niepowetowane straty wśród Dzierżawców oraz dla Skarbu Państwa – udokumentowane szeroko w uzasadnieniu skargi, niemożliwe do ich odwrócenia w przyszłości- konieczne jest pilne jej rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny. Należy pamiętać, że odebrane grunty zostaną niezwłocznie przygotowane do sprzedaży, a ustawa nie daje możliwości uznania takowych transakcji za nieważne. Z uwagi na niecierpiący zwłoki problem – dla powódki i wszystkich Dzierżawców – dotkniętych skutkami art. 4 i 5 ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa z

dnia 16 września 2011 r. wniosek o przyspieszenie rozpoznania skargi przez Trybunał Konstytucyjny należy uznać za w pełni uzasadniony.

Odpowiedź na postawione zagadnienie prawne ma ogromne znaczenie w niniejszej sprawie. Stwierdzenie bowiem niezgodności w/w przepisów ustawy z wskazanymi powyżej przepisami Konstytucji- spowoduje, że Skarżąca, będąca spółdzielnią rolników indywidualnych zachowa uprawnienia do przedłużenia umowy i prawo pierwszeństwa w nabywaniu dzierzawionych gruntów, które jej się słusznie należą i są społecznie i ekonomicznie uzasadnione, w świetle przejęcia przez nią przedsiębiorstwa rolnego wraz z pracownikami i przykładu pięknego i dającego przykład dobrego gospodarowania na grunach Skarbu Państwa, którego ANR nie kwestionuje i wielokrotnie nagradzała skarżącą za wysoce osiągnięcia w dziedzinie rolnictwa. Jak wynika z uzasadnienia pozwu – odpowiedź na zadane pytanie ma ogromne znaczenie nie tylko dla Skarżacej, ale również dla wielu innych dzierzawców z całej Polski, oraz ponad 3000 rodzin pracowniczych ze środowiska po pegeerowskiego, gdzie brak pracy będzie równał się wykluczeniom społecznym i zwiększeniu patologii na wsiach, a których skutki w/w ustawy już dotyczą. Państwo winno stać na straży tych przedsiębiorstw, które gospodarują od wielu lat, zanim pojawiły się dopłaty do ziemi, które dają przykład gospodarstwom indywidualnym i dają zatrudnienie na wsi. Po upadku takich spółdzielni, czy rolników działających w formach spółek handlowych, trudno będzie je odbudować w przyszłości. Rolnictwo wymaga długofalowej, spójnej polityki, bez zmian w prawie podyktowanych powiększeniem głosów wyborczych, nie popartych wyliczeniem skutków ekonomicznych i społecznych oraz bez poszanowania praw drugiej strony umowy i bez analizowania ich treści.

Mając na względzie przedstawioną powyżej argumentację, oraz wykazanie, że wskazane przepisy w sposób rażący naruszają Konstytucję RP i konstytucyjne prawa podmiotowe oraz zasadę niedyskryminacji, wniesienie niniejszej skargi jest uzasadnione.

Za skarżącą:



Załączniki:

1. cztery odpisy skargi,
2. uwierzytelniony odpis pełnomocnictwa,
3. odpis z KRS,
4. Wyrok Sądu Okręgowego w P z 12.2015 r., sygn. akt ,
5. Wyrok Sądu Apelacyjnego w P z 10.2016 r., sygn. akt .
6. Uchwała Rady Dialogu Społecznego przy Prezydencie RP.
7. Umowa dzierżawy Skarżącej z ANR z 1994 roku wraz załącznikami, na przejęcie przedsiębiorstwa rolnego.

