



**PK VIII TK 158.2019**

**SK 102/19**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną spółdzielni R (nazwa zanonimizowana), wnoszącej o stwierdzenie, że:

1) art. 4 ust. 1-15 i art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382) 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:

a) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, „w jakim naruszają ochronę prawną prawa własności, w tym stosowanych odpowiednio do ochrony innych praw związanych [z nieruchomością] 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 pożytki 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”,

b) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – 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 (...)”,

c) art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji – 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 [prawa] do swobodnego podjęcia decyzji, albowiem przepisy w tej części stosują swoisty szantaż legislacyjny”,

d) art. 2 Konstytucji – 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”,

e) art. 22 Konstytucji – w zakresie, „w jakim uzależniają zachowanie prawa do nieskrępowanego i niezmienionego 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 areál 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”;

f) art. 20 Konstytucji – 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 grudnia 2011 roku umowa oraz ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”;

2) art. 12 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 2 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

Spółdzielnia R. (nazwa zanonimizowana; dalej: Skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności art. 4 ust. 1-15, 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. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa zmieniająca u.g.n.r.) – w przytoczonych wyżej zakresach – z powołanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Skarga konstytucyjna wniesiona została przez Skarżącą na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu stycznia 1994 r. Skarżąca zawarła na lat umowę dzierżawy nieruchomości rolnych z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: AWRSP). Umowa ta mogła zostać przedłużona na następne lat, jeśli w ciągu roku przed terminem jej wygaśnięcia którakolwiek ze stron wystąpiłaby z wnioskiem o przedłużenie, a druga strona nie zgłosiłaby sprzeciwu.

W dniu grudnia 2007 r. Skarżąca oraz następca prawny AWRSP – Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR lub Agencja) aneksem zmieniły umowę, postanawiając m.in., że została ona zawarta na lat licząc od lutego 1994 r. Miała ona zostać przedłużona na następne lat, jeśli którakolwiek ze stron w określonym terminie wystąpiłaby z wnioskiem o jej przedłużenie, a strony uzgodniłyby jej istotne postanowienia.

Pismem z dnia marca 2012 r. ANR zawiadomiła Skarżącą, że na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r. z zawartej umowy mają zostać wyłączone wskazane w zawiadomieniu działki, które stanowiły 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. W piśmie pouczone, że – w przypadku niezłożenia przez Skarżącą oświadczenia we wskazanym terminie lub złożenia oświadczenia z zastrzeżeniem zmiany lub uzupełnienia, jak również nieuzupełnienia oświadczenia we wskazanym zakresie i terminie – uznaje się, iż Skarżąca odrzuca warunki proponowane

w zawiadomieniu. Poinformowano ponadto, że oznacza to utratę prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości oraz prawa do przedłużenia okresu dzierżawy.

Pismem z czerwca 2012 r. Skarżąca przyjęła propozycję wyłączenia z umowy dzierżawy działek wskazanych w zawiadomieniu ANR pod warunkiem wprowadzenia zmian do projektu aneksu do umowy dzierżawy.

Pismem z lipca 2012 r. ANR poinformowała Skarżącą, że powyższa odpowiedź nie stanowiła oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych zmian umowy dzierżawy w rozumieniu art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r., gdyż odrzuca proponowane warunki umowy.

Skarżąca złożyła w Sądzie Okręgowym w P powództwo, w którym, po późniejszej modyfikacji i doprecyzowaniu, sformułowała – jako żądanie ewentualne – wniosek o ustalenie, że zachowała prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości określonych w art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 817 ze zm.; dalej: u.g.n.r.) oraz prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu w sposób określony w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. co do całego przedmiotu umowy dzierżawy z dnia stycznia 1994 r.

Sąd Okręgowy w P, wyrokiem z dnia grudnia 2015 r., sygn.

, oddalił powództwo m.in. w przedmiocie ustalenia, że Skarżąca zachowała prawo pierwszeństwa nabycia, a także prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu co do całego przedmiotu tej umowy. Sąd uznał, że pozwana ANR w pełni zasadnie uznała pismo Skarżącej z czerwca 2012 r. za oświadczenie o odrzuceniu zaproponowanych zmian umowy dzierżawy, co spowodowało utratę przez powódkę prawa do zakupu nieruchomości w trybie pierwszeństwa oraz prawa do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy.

Skarżąca zaskarżyła powyższy wyrok, zarzucając naruszenie m.in. art. 4 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej u.g.n.r. oraz szeregu przepisów Konstytucji. Podniosła przy tym, że nie zasły przesłanki wyłączające – w oparciu o art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r. – przysługujące Jej uprzednio uprawnienia z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.

Sąd Apelacyjny w P , wyrokiem z października 2016 r., sygn. , w całości oddalił złożoną apelację. Sąd stwierdził, że przepisy ustawy zmieniającej u.g.n.r. nie wpływają, z pominięciem stron, na treść umowy dzierżawy, którą Skarżąca zawarła z ANR. Skorzystanie z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości lub kontynuowania dzierżawy zostało natomiast uzależnione w art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. od zgody na propozycję zmiany umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy % powierzchni użytków rolnych. W ocenie Sądu Apelacyjnego w P złożone przez Skarżącą oświadczenie z czerwca 2012 r. nie jest takim, o którym mowa w art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r. Tym samym brak jest podstaw do ustalenia, że nie wystąpił skutek przewidziany w art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r.

Sąd podkreślił równocześnie, że ustawowe prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej przez dotychczasowego dzierżawcę (art. 29 u.g.n.r.), jak i prawo do dalszej dzierżawy (art. 39 u.g.n.r.) jest przywilejem, nie zaś prawem podmiotowym Skarżącej.

Skarżąca stwierdza, że sporną kwestią toczonego pomiędzy stronami postępowania sądowego było to, czy do dokonania zmiany umowy dzierżawy zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. nie doszło z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy, czy ANR. Właściwe ustalenie tej kwestii pozwoliłoby Skarżącej na zachowanie praw z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. (skarga konstytucyjna, s. 12). Na podstawie art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r. nie stosuje się bowiem art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt

1 u.g.n.r. w przypadku niedokonania zmian umowy dzierżawy zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy.

Argumenty na poparcie sformułowanych w *petitum* skargi zarzutów przedstawiono w kolejnych podpunktach punktu 1 jej uzasadnienia.

W podpunkcie 1.1. zawarto uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 4 ust. 1, ust. 7 i ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r. z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca wskazuje, że przepis art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r. pozbawia dzierżawców, którzy odrzucili propozycję Agencji co do wyłączenia z dzierżawy 30% procent użytków rolnych, przysługującego im wcześniej prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych nieruchomości (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.), jak i prawa bezprzetargowego zawarcia na dalszy czas umów dzierżawy (art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.). W ocenie Skarżącej, powyższe dwa uprawnienia dzierżawców należy zakwalifikować do kategorii praw podmiotowych. Pozbawienie na podstawie art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r. dzierżawców tych praw prowadzi do naruszenia, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Skarżąca stoi na stanowisku, że w odniesieniu do art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. nie zachodzą – wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – przesłanki uzasadniające uczynienie odstępstwa od zasady ochrony praw słusznie nabytych.

Skarżąca stwierdza, 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, to przepis art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. narusza również zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Brzmienie art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. nie pozostawiało bowiem 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 lub prawa do



bezprzetargowego zawarcia umów dzierżawy na dalszy okres. Kwestionowana regulacja – zdaniem Skarżącej – 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 zmieniającej u.g.n.r., to dzierżawcy – w obawie przed utratą tych uprawnień – są w rzeczywistości zmuszeni do podpisania aneksów. Tym samym w praktyce skutek w postaci wyrażenia zgody przez dzierżawców na umowne wyłączenie jest wymuszony przez przepisy prawa.

W ostatnim akapicie omawianego podpunktu uzasadnienia skargi konstytucyjnej zawarto stwierdzenie, iż „kontrola konstytucyjności przepisu art. 4 i 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. powinna zostać dokonana poprzez wzorce kontroli wyinterpretowane z przepisów art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (skarga konstytucyjna, s. 35).

W podpunkcie 1.2. uzasadnienia skargi przedstawiono argumenty mające świadczyć o niezgodności przepisów art. 4 ust. 1-13 i art. 5 ust. 1-3 ustawy zmieniającej u.g.n.r. z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Skarżąca wskazuje, że z art. 2 ustawy zasadniczej Trybunał Konstytucyjny wyinterpretował wiele wzorców kontroli stanowiących podstawę badania konstytucyjności ustaw. Wśród nich jest m.in. zasada zaufania obywateli do państwa i prawa przez nie stanowionego, zasada proporcjonalności i zasada przyzwoitej legislacji.

Biorąc pod uwagę te wzorce kontroli, Skarżąca stwierdza, iż „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 (...) Taki sposób ustalenia prawa na tle obowiązującej umowy dzierżawy, która pozostaje w sprzeczności do kwestionowanych przepisów

narusza zasady proporcjonalności i porządnej legislacji” (skarga konstytucyjna, s. 37-38).

Skarżąca podnosi, że „wprowadzenie regulacji zawartej w przepisie art. 4 ust. 1-13 ustawy narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa przezeń stanowionego. (...) Regulacja art. 4 ust. 1 obowiązująca od dnia 3 grudnia 2011 r. nie została wprowadzona z zastosowaniem przepisów przejściowych. (...) Ustawa nowelizująca nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej umów wcześniej zawartych. (...) 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” (skarga konstytucyjna, s. 39, pisownia oryginalna).

Zdaniem Skarżącej, „[p]rzepis kwestionowany nie jest zgodny z nakazem kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego. 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” (skarga konstytucyjna, s. 39-40).

Podpunkt 1.3 uzasadnienia skargi konstytucyjnej dotyczy zarzutu niezgodności kwestionowanego uregulowania z zasadą wolności działalności gospodarczej – art. 20 Konstytucji.

Skarżąca podnosi, że art. 20 Konstytucji zawiera podstawową zasadę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca natomiast „bez uzasadnienia dopuścił się nadmiernej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej, poprzez:

- wprowadzenie w art. 4 możliwości wyłączenia 30% dzierzawionych gruntów, bez badania ich zobowiązań i umów okołodzierzawnych, 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 (...),

- 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 omięcia skutków negatywnych ustawy dla jednej grupy podmiotów” (skarga konstytucyjna, s. 40-41, pisownia oryginalna).

W podpunkcie 1.4 uzasadnienia skargi omówiono zarzut niezgodności kwestionowanego uregulowania z zasadą proporcjonalności – art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając ten zarzut, Skarżąca wskazuje, że na skutek przyjęcia ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 869) nie ma możliwości zrealizowania celu, jaki przyświecał wprowadzeniu normy z art. 4 ust. 10 ustawy zmieniającej u.g.n.r.

Zdaniem Skarżącej, w stosunku do przedsiębiorstw, które działają jako grupa rolników indywidualnych i prowadzą gospodarstwo rolne, nałożono nieproporcjonalnie duże ciężary, a przyświecające ustawodawcy przesłanki ich wprowadzenia nie mieszczą się w katalogu z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy

art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. „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” (skarga konstytucyjna, s. 42).

Podpunkt 1.5 uzasadnienia skargi konstytucyjnej odnosi się do zarzutu niezgodności kwestionowanego uregulowania z zasadą równości – art. 32 Konstytucji.

Skarżąca stwierdza, że na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. niektórzy dzierżawcy zwolnieni zostali z ponoszenia ciężarów wynikających z wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. Taki stan rzeczy sprawia, że ciężar podejmowanych reform zmiany struktury rolnictwa w Polsce został przerzucony tylko na wąską grupę społeczną – wielkoobszarowe prywatne gospodarstwa. Pozostali dzierżawcy, którzy użytkują mniejszą powierzchnię niż określona w art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r., nie uczestniczą w tym procesie, a prowadzona przez nich działalność gospodarcza nie została dotknięta negatywnymi skutkami finansowo – społecznymi. Ustalona przez ustawodawcę wielkość powierzchni, która podlega wyłączeniu, jest przy tym ustalona całkowicie dowolnie.

Dlatego, w ocenie Skarżącej, należy przyjąć, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r. narusza zasadę równości.

Skarżąca kwestionuje w skardze konstytucyjnej całość unormowań zawartych w art. 4, art. 5 i art. 12 ustawy zmieniającej u.g.n.r.

Przedmiotem postępowania przed sądami powszechnymi w sprawie, na kanwie której wniesiono analizowaną skargę konstytucyjną, było żądanie ustalenia, że Skarżąca zachowała – określone w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. – prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości oraz – określone w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. – prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu, gdyż złożyła oświadczenie, o jakim mowa w art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r.. Tym samym, to nie z przyczyn leżących po stronie dzierżawcy nie doszło do zmiany umowy zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. i nie ma podstaw do stosowania wobec Skarżącej konsekwencji przewidzianych w art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r.

Powyższy przedmiot orzekania przez sądy o prawach Skarżącej wpływa na określenie dopuszczalnego w analizowanej skardze konstytucyjnej zakresu zaskarżenia.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

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

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

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

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

2) spełnienia warunków przyznania pomocy, o której mowa w pkt 1, jeżeli wniosek o jej przyznanie został złożony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z tą pomocą po jej przyznaniu

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

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

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

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

„Art. 5. 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 przekraczałaby 300 ha, chyba że dzierżawca złoży do Agencji Nieruchomości Rolnych wnioski o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub

2) stroną umowy dzierżawy jest spółka, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, o 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.”;

„Art. 12. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.”.

Merytoryczna ocena podniesionych w skardze zarzutów uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (por. np. postanowienia z dnia: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 145; 20 kwietnia 2017 r., sygn. K 46/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 29 oraz wyrok z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie konsekwentnie prezentuje stanowisko, że skład rozpoznający sprawę merytorycznie nie jest związany stanowiskiem zajęтым uprzednio w zarządzeniu wydanym w toku wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej lub wniosku (zob. postanowienia z dnia: 24 października 2006 r., sygn. SK 65/05, *op. cit.*; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 8 lipca 2008 r., sygn. K 40/06, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 113; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 2 grudnia 2010 r., sygn. SK 11/10, OTK ZU nr 10/A/2010, poz. 131; 4 lipca 2011 r., sygn. SK 27/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 63 oraz 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 42). Nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie oznacza konwalidacji wad formalnych danego pisma (zob. postanowienie z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. SK 17/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 65).

Ustrojodawca przewidział ograniczenia wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji w zakresie wskazywania w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli kwestionowanego uregulowania. Mianowicie, skarga konstytucyjna służy tylko w przypadku, gdy naruszone zostały wolności lub prawa

konstytucyjne. Innymi słowy, samodzielną podstawę skargi konstytucyjnej mogą stanowić jedynie takie przepisy konstytucyjne, z których treści można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Nie można tym samym skargi oprzeć wyłącznie na naruszeniu zasad polityki państwa, jak również na naruszeniu takich przepisów Konstytucji RP, które dotyczą zasad ustroju państwa czy kierunków działania organów władzy publicznej. Jeżeli skarga jest oparta na tego rodzaju wzorcach konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny odmawia nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej lub umarza postępowanie (zob. L. Bosek, M. Wild, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja RP*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 1845).

Z postanowień rozdziału I Konstytucji można odczytać podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej, m.in. zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę sprawiedliwości (art. 2). Do podstawowych zasad ustrojowych należy również zaliczyć zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3) oraz równości (art. 32), o których mowa w rozdziale II.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dominuje pogląd, że zasady konstytucyjne nie mogą być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Opiera się on na założeniu, że z zasad tych nie wynikają w sposób bezpośredni wolności i prawa. W ocenie przedstawicieli doktryny, „[p]owyższe stanowisko należy zaakceptować z tym zastrzeżeniem, że zasada konstytucyjna może być przywołana w skardze jako jeden z elementów wzorca kontroli. Na przykład, pogwałcenie przez ustawodawcę jednej z zasad szczegółowych, wywodzonych z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (...), może w efekcie doprowadzić do niedopuszczalnego naruszenia wolności lub prawa konstytucyjnego. W takim przypadku obowiązkiem skarżącego jest jednak przytoczenie wzorca kontroli wywodzonego nie tylko z art. 2 [K]onstytucji, lecz również z przepisu szczegółowego [K]onstytucji, wyrażającego naruszoną wolność lub prawo” (J. Trzciniński, M. Wiącek, uwagi

do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 900 – 901).

Trybunał Konstytucyjny nie wykluczał dotąd *a limine*, że „w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może być podstawą skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować raczej jako wyjątkową i subsydiarną, gdy w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z jego naruszeniem można powiązać również naruszenie innych praw lub wolności konstytucyjnych skarżącego. Co do istoty bowiem art. 2 Konstytucji nie powinien być traktowany jako zastępczy wzorzec kontroli konstytucyjności, zamiast innych przepisów wyrażających bezpośrednio prawa i wolności konstytucyjne” (wyrok z dnia 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki naruszonych przez władze publiczne. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania tego środka zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów skargi konstytucyjnej, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Nie jest natomiast rolą Trybunału Konstytucyjnego zastępowanie skarżącego w realizacji tego obowiązku, gdyż Trybunał nie może podejmować ani prowadzić spraw z urzędu.

Warto w tym miejscu odnotować, że aktualna regulacja stanowi powtórzenie unormowań wcześniejszych oraz ich doprecyzowanie na podstawie dorobku orzecznictwa i doktryny (stąd aktualność – w tym zakresie – orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego wydanych w poprzednio obowiązujących stanach prawnych).

Z uwagi na domniemanie konstytucyjności przepisów prawa, skarżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać „sposób” tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej a tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli. Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17).

Należy także pamiętać, że do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, uwagi do art. 79, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, s. 893).

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę konstytucyjności prawa z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niekonstytucyjności, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że nie czyni zadość rozważanej powinności samo przywołanie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów) bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych (zob. postanowienie z dnia 26 listopada 2019 r., sygn.

K 5/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 66). Co więcej, nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z dnia 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)” (postanowienie z dnia 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez wnoszącego o zbadanie kwestionowanego uregulowania. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* pytania prawnego (skargi, wniosku) przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których sąd pytający (skarżący, wnioskodawca) wywodzi wzorce kontroli.

Zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego (skargi konstytucyjnej, wniosku) o wzorce kontroli niewskazane przez podmiot inicjujący postępowanie ani zdjąć z niego ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności (zob. postanowienie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 12).

Przed oceną spełnienia przez analizowaną skargę wymogów formalnych celowe jest przedstawienie kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zaskarżone przepisy.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

- 1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;
- 2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;
- 3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2 (art. 1 u.g.n.r.).

Ustawodawca powierzył ANR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do powyżej określonego mienia.

Zauważyć w tym miejscu należy, że na mocy art. 45 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U., poz. 624 ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające KOWR) zniesiono z dniem 31 sierpnia 2017 r. ANR i utworzono – z dniem 1 września 2017 r. – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR).

KOWR wstąpił z dniem 1 września 2017 r. w ogół praw i obowiązków znoszonej ANR. Od tej daty KOWR wykonuje też – powierzone pierwotnie ANR – prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz Skarbu Państwa.

Zmiana ta nie ma znaczenia dla oceny problemu konstytucyjnego przedstawionego w analizowanej skardze konstytucyjnej. Wobec faktu zawarcia przez Skarżącą umowy dzierżawy z poprzednikiem prawnym ANR oraz uregulowania w art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. procedury dotyczącej modyfikacji umów dzierżawy przez tę Agencję i związanych z tym obowiązków ANR, dalsza analiza odwoływać się będzie do stanu prawnego sprzed dokonania

zmian przez przepisy wprowadzające KOWR. Przy czym, w przypadku obowiązywania przepisów w niezmienionym brzmieniu, w ich opisie używany będzie czas teraźniejszy.

Gospodarując powierzonym mieniem, ANR mogła m.in. dokonywać jego sprzedaży lub oddawać na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. W przypadku sprzedaży nieruchomości pierwszeństwo w jej nabyciu przysługuje m.in. dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.).

Umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Przetargu nie stosuje się, jeżeli m.in. dotychczasowy dzierżawca złożył oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z podmiotem gospodarującym mieniem (art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.).

Od dnia 15 czerwca 1999 r., na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 484), ANR mogła wypowiedzieć umowę dzierżawy (z odpowiednim zmniejszeniem czynszu), także zawartą na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części lub całości nieruchomości, która stała się niezbędna na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (art. 39 ust. 5 u.g.n.r.).

Dodatkowy, obowiązkowy, zapis w umowach dzierżawy wprowadzono artykułem 1 pkt 22 ustawy zmieniającej u.g.n.r. Na jego mocy w art. 38 u.g.n.r. po ust. 1 dodano ust. 1a w brzmieniu: „W umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.”.

Artykuł 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. jest przepisem przejściowym. Uregulowano w nim procedurę zmian umów dzierżawy w zakresie wyłączenia



30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, konsekwencje braku zgody na dokonanie zmian oraz zasady sprzedaży wyłączonych nieruchomości.

Zgodnie z ust. 1 art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r., jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie tej ustawy nie zawierała postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a u.g.n.r., Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej u.g.n.r., przedstawiała dzierżawcy propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

W terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia z propozycją dokonania zmian umowy dzierżawca mógł złożyć oświadczenie o przyjęciu oferty lub o jej odrzuceniu (art. 4 ust. 3). W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o przyjęciu oferty oraz w razie jej odrzucenia dzierżawcy nie przysługiwało prawo pierwszeństwa określone w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. (art. 4 ust. 11).

W przypadku dokonania zmian umowy dzierżawy, zgodnie z propozycją przedstawioną przez ANR, dzierżawcy przysługiwało uprawnienie do zakupu całości albo części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.n.r. (art. 4 ust. 7). W oświadczeniu o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu nieruchomości dzierżawca zobowiązany był podać termin, w którym dokona zakupu. Termin ten nie mógł być krótszy niż 3 miesiące od dnia dokonania zmiany umowy i dłuższy niż 6 lat (art. 4 ust. 8). Możliwa była zatem sprzedaż nieruchomości przez ANR przed zakończeniem obowiązywania umowy dzierżawy.

Uprawnienie do zakupu wynikające z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej u.g.n.r. nie było bezwarunkowe. W przypadku bowiem 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 to przysługiwało po uzyskaniu zgody Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 4 ust. 9).

W terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy ANR obowiązana była przeznaczyć do sprzedaży – na zasadach określonych w u.g.n.r. – wyłączone z dzierżawy użytki rolne (art. 4 ust. 10).

W art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. uregulowano ponadto zasady i terminy wyłączenia użytków rolnych w odniesieniu do nieruchomości rolnych lub ich części, których dzierżawa jest niezbędna m.in. do wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z przyznaną danemu dzierżawcy pomocą finansową współfinansowaną lub finansowaną ze wskazanych w ustawie źródeł (art. 4 ust. 12 – 15). Materia ta nie ma jednak związku z przedmiotem analizowanej skargi konstytucyjnej.

W art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. wyszczególniono przypadki, w których nie stosuje się art. 4 tej ustawy, określono sposób ustalania łącznej powierzchni dzierżawionych przez jeden podmiot użytków rolnych oraz uregulowano kwestię odpowiedzialności karnej za złożenie nieprawdziwego oświadczenia w przedmiocie łącznej powierzchni dzierżawionych użytków rolnych.

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2849/VI kad.; dostępny na stronie: <http://sejm.gov.pl>, w zakładce archiwum), głównym celem art. 6 projektowanej ustawy (uregulowania proponowane w tym artykule ostatecznie znalazły się w art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r.) było rozdysponowanie jak największej powierzchni gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, jak i umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości. O ile nie było uprawnionego z pierwszeństwa, nieruchomości

wyłączone z dzierżawy miały być przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych, zamierzających powiększyć gospodarstwa rodzinne, czy też dla osób posiadających kwalifikacje rolnicze, zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne. W przypadku natomiast, gdy dzierżawca odrzuci zaproponowane przez ANR zmiany umowy, nieruchomości będące przedmiotem dzierżawy Agencja Nieruchomości Rolnych miała przeznaczyć do sprzedaży, na zasadach określonych w projektowanej ustawie, po zakończeniu umowy dzierżawy.

Projektodawcy wskazali, że w obowiązujących umowach dzierżawy, zawartych pomiędzy ANR jako wydzierżawiającym a rolnikiem jako dzierżawcą, znajdują się zapisy stanowiące o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 20% powierzchni dzierżawionej nieruchomości. Wyłączenie takie następuje w drodze oświadczenia woli wydzierżawiającego wyrażonego na piśmie na jeden rok naprzód przed upływem roku dzierżawnego. Wyłączenie części nieruchomości z przedmiotu dzierżawy jest zatem rozwiązaniem stosowanym w praktyce od lat. Jedyną różnicą pomiędzy projektowaną zmianą a stosowanymi rozwiązaniami (postanowieniami umownymi) było zwiększenie części użytków rolnych, która może podlegać wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy, z 20% do 30%, oraz uregulowanie tych kwestii zarówno w ustawie, jak i w umowach. Instytucja wyłączenia nieruchomości z dzierżawy – co podkreślili projektodawcy – występuje także w art. 39 ust. 5 u.g.n.r.

W praktyce sądowej poważne wątpliwości budziła kwestia wynikających z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej u.g.n.r. uprawnień dzierżawców nieruchomości rolnych. Niektórzy dzierżawcy stali na stanowisku, że przepis ten przyznaje im roszczenie o zawarcie przez ANR umowy sprzedaży dzierżawionych nieruchomości. W związku z odmową jej zawarcia, wszczynali postępowania sądowe na podstawie art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.) o wydanie orzeczenia

stwierdzającego obowiązek ANR złożenia oświadczenia woli o sprzedaży przedmiotowych nieruchomości. Agencja Nieruchomości Rolnych twierdziła natomiast, że na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej u.g.n.r. dzierżawcom przysługuje jedynie prawo pierwszeństwa w nabyciu pozostałej (po wyłączeniu 30% powierzchni) części dzierżawionych nieruchomości. Prawo pierwszeństwa, ze swej istoty, może być realizowane jedynie w przypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży. Tego zaś ANR nie przewidywała (zob. M. Dziurda, *Uprawnienia dzierżawców nieruchomości rolnych w najnowszym orzecznictwie*, Monitor Prawniczy nr 7 z 2018 r., s. 367).

Wątpliwości powyższe rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 października 2017 r., sygn. III CZP 45/17 (dostępna w Bazie orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: [http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza\\_orzeczen.aspx](http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx)), stwierdzając, że dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej u.g.n.r. złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.r., nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Sąd Najwyższy wskazał, że treść art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej u.g.n.r. nie daje podstawy do przyjęcia, iż wprowadzono w nim prawo podmiotowe dzierżawcy, stanowiące podstawę żądania od Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości rolnej, jej sprzedaży. Przepis ten ma charakter wyjątkowy, szczególny, stąd żadna z przewidzianych nim przesłanek nie może być interpretowana rozszerzająco. W przepisie brak sformułowań nakładających na właściciela wprost lub pośrednio obowiązki przeznaczenia nieruchomości do zbycia i kontraktowania zmierzającego do jej sprzedaży dzierżawcy, świadczących zatem, że wprowadzono ograniczenia uprawnienia właściciela do rozporządzania przedmiotem własności. Nie użyto bowiem pojęć „roszczenie” bądź „żądanie”, nie zastosowano formy stanowczej ani nie sprecyzowano na tyle treści czynności dzierżawcy, aby mogła być ona uznana za oświadczenie

woli stanowiące samodzielną czynność prawną prowadzącą do powstania stosunku cywilnoprawnego. Za taką oceną przemawia także zwykła forma pisemna oświadczenia dzierżawcy przewidzianego w art. 4 ust. 3 w związku z ust. 7 i 8 ustawy zmieniającej u.g.n.r., które nie zawiera przedmiotowo istotnych elementów umowy sprzedaży, w tym wskazania ceny. Instytucja pierwszeństwa, regulowana różnymi aktami prawnymi, jest jednolicie interpretowana w orzecznictwie – jako szczególny przywilej polegający na wyprzedzeniu innych osób ubiegających się o tę samą rzecz, równoznaczny z zakazem rozporządzania przez określony podmiot własną rzeczą (prawem) w sposób naruszający to pierwszeństwo, a nie z nakazem jej zbycia na rzecz podmiotu, któremu ono przysługuje. Sąd Najwyższy w omawianej uchwale stwierdził również, że pierwszeństwo jest prawem relatywnie słabym, a jego naruszenie nie skutkuje nieważnością umowy zawartej z osobą trzecią, tylko powstaniem roszczenia o naprawienie szkody.

Rozpoznając sprawę Skarżącej sądy powszechne uznały, że określone w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości nie jest prawem podmiotowym. Nie nawiązuje ono bowiem do kategorii uprawnienia, lecz wynika z zakazu zadysponowania rzeczą przez właściciela. Realizacja pierwszeństwa jest możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem (decyzją o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży) sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Podobny charakter ma uprawnienie przewidziane w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. Skorzystanie z niego jest zależne nie tylko od zachowania wydzierżawiającego (decyzji o przeznaczeniu nieruchomości do dalszej dzierżawy), ale również od uzgodnienia przez strony nowych warunków umowy.

W doktrynie przedmiotu również przeważa stanowisko, że istota pierwszeństwa nabycia polega na zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający i nie jest oparta na konstrukcji prawa podmiotowego (zob. K. Pietrzykowski, komentarz do art. 596, teza 5, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II.*

*Komentarz. Art. 450–1088*, wyd. C.H. Beck, 2018 r., System Informacji Prawnej Legalis)

Przystępując do oceny spełnienia przez analizowaną skargę konstytucyjną wymogów formalnych oraz do określenia zakresu zaskarżenia, zauważyć należy, że istnieje istotna rozbieżność między zarzutami sformułowanym w *petitum* skargi a ich uzasadnieniem. Ponadto zarówno zarzuty, jak i uzasadnienie skargi w znaczący sposób wykraczają poza „osobisty interes prawny” Skarżącej, wynikający z przedmiotu zainicjowanego przez nią postępowania przed sądem powszechnym.

Przepisy art. 4 ust. 1-15 i art. 5 ust. 1-3 ustawy zmieniającej u.g.n.r. zostały zaskarżone 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.

Jako wzorce kontroli wobec tych przepisów Skarżąca wskazuje w *petitum* skargi wzorce rekonstruowane kolejno z: 1) art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2; 2) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2; 3) art. 31 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3; 4) art. 2; 5) art. 22; 6) art. 20 Konstytucji.

Odrębny zarzut kierowany jest względem art. 12 ustawy zmieniającej u.g.n.r., któremu zarzucono niezgodność z art. 2 Konstytucji.

Skarżąca uczyniła przedmiotem zaskarżenia cały art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r., traktując je jako jednorodne uregulowania dotyczące dzierżawy nieruchomości powierzonych ANR. Tymczasem artykuły te normują szereg kwestii szczegółowych związanych nie tylko z dzierżawą i wyłączeniem z dzierżawy, ale również dotyczących sprzedaży użytków rolnych (np. art. 4 ust. 7-10 i 15 ustawy zmieniającej u.g.n.r.), odrębnych terminów i zasad wyłączenia

z dzierżawy nieruchomości objętych pomocą finansową udzieloną dzierżawcy (art. 4 ust. 12-14 ustawy zmieniającej u.g.n.r.) czy odpowiedzialności karnej osoby, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie dotyczące powierzchni dzierżawionych użytków rolnych (art. 5 ust. 3 ustawy zmieniającej u.g.n.r.). Skarżąca nie dokonała wyboru tych przepisów, które miały bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia Jej sprawy zawisłej przed sądem, a zarzuty oraz argumenty na ich poparcie sformułowała łącznie w odniesieniu do całego art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r., bez ich różnicowania w stosunku do poszczególnych jednostek redakcyjnych tych artykułów.

Samo takie sformułowanie i uzasadnienie zarzutów mogłoby już, przy formalistycznym podejściu, uzasadniać wniosek o istnieniu podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Zasadne jest jednak poddanie uzasadnienia zarzutów bardziej szczegółowej analizie.

Zarzuty sformułowane w skardze koncentrują się wokół dwóch problemów: 1) wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych przed terminem wygaśnięcia umowy dzierżawy bez przyznania słusznego odszkodowania za utracone pożytki; 2) pozbawienia dzierżawców, którzy nie wyrazili zgody na zmianę umowy, praw, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.

Pierwszy ze wskazanych problemów konstytucyjnych nie może być badany w toku postępowania zainicjowanego analizowaną skargą konstytucyjną, gdyż w sprawie Skarżącej, którą rozstrzygały sądy powszechne, nie doszło do zmiany umowy dzierżawy i do wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. Skarżąca domagała się natomiast ustalenia, że zachowała uprawnienia wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r., ponieważ skutek w postaci niedokonania zmiany umowy dzierżawy zgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. nastąpił z przyczyn leżących po stronie pozwanej, czyli ANR.

Sądy rozpoznające sprawę Skarżącej nie podzieliły Jej argumentacji. Podstawą rozstrzygnięcia w kwestii dotyczącej zachowania uprawnień z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. był art. 4 ust. 11 w związku z ust. 3 pkt 2 ustawy zmieniającej u.g.n.r.

Argumenty na poparcie zarzutów – o czym była już mowa – przedstawiono w pięciu podpunktach punktu 1 uzasadnienia.

Pierwszy z nich zatytułowano: „Zarzut niezgodności art. 4 ust. 1, ust. 7 i ust. 11 ustawy [zmieniającej u.g.n.r.] z art. 2 Konstytucji (ochrony praw słusznie nabytych, ochrona ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, zasada zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa)” (skarga konstytucyjna, s. 25, pisownia oryginalna). W ostatnim akapicie uzasadnienia tego zarzutu zawarto stwierdzenie, że kontrola konstytucyjności przepisu art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. powinna zostać dokonana poprzez wzorce kontroli wyinterpretowane z przepisów art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Taki sposób uzasadnienia zarzutu rodzi wątpliwości co do zakresu zaskarżenia omówionego w tym podpunkcie, jak i przywoływanych wzorców kontroli.

Analizując całą argumentację zawartą w podpunkcie 1.1 uzasadnienia, za dopuszczalne można uznać przyjęcie – przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że Skarżąca kwestionuje zgodność z Konstytucją uregulowania prowadzącego do wyłączenia stosowania art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r. i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. względem dzierżawców posiadających ponad 428,57 ha powierzchni użytków rolnych, którzy nie zgodzili się na zmianę umowy dzierżawy. Przedmiotem zaskarżenia jest zatem art. 4 ust. 11 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r. Jako wzorce kontroli w tym podpunkcie uzasadnienia skargi wskazano, wywodzone z art. 2 Konstytucji, zasadę ochrony praw nabytych oraz zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Skarżąca stoi na



stanowisku, że uprawnienia wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. należy zakwalifikować do kategorii praw podmiotowych. Prawidłowe wydaje się zatem przyjęcie – również przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że głównym wzorcem kontroli jest w tym przypadku art. 64 ust. 1 Konstytucji, a związkowym art. 2 ustawy zasadniczej.

W art. 64 ust. 1 Konstytucji ochroną objęto własność, inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia. Przepis ten nie definiuje pojęcia „inne prawa majątkowe” ani nie wymienia poszczególnych typów tych praw. Twórcy Konstytucji świadomie nawiązali jednak w tym przypadku do koncepcji cywilistycznych. Oznacza to, że prawa majątkowe traktować należy jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia), wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego. Za prawa majątkowe należy zatem uznać prawa mające wartość majątkową i mogące stanowić składnik majątku jednostek oraz realizować określony interes majątkowy. Co istotne, pojęcie praw majątkowych konstytucyjnie chronionych nie ogranicza się do katalogu praw przewidzianych w ustawach, w tym zwłaszcza w Kodeksie cywilnym, a ustawodawca jest władny kreować, na potrzeby określonych stosunków prawnych, prawo majątkowe dotąd nieuregulowane. „Inne prawa majątkowe” tworzą pewien system, z jednej strony oddziałujący na treść i zakres własności (bo sensem istnienia wielu praw majątkowych jest właśnie ograniczenie własności), z drugiej zaś – układający się w pewną hierarchię wewnętrzną, bo niektórym prawom majątkowym można przypisać wyższą rangę, więc pierwszeństwo w razie konfliktu z innymi. Gwarancją art. 64 ust. 1 Konstytucji objęte są wszelkie prawa majątkowe, w tym tzw. publicznoprawne prawa majątkowe, a także prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych (zob. L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, uwagi do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, op. cit.*, s. 592-597).

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. P. Tuleja, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja RP, op. cit.*, s. 223-224 i powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Zasada zaufania obywatela do państwa stała się podstawą konstytucjonalizacji zasady *lex retro non agit*. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia nie tylko przepisów prawnych, ale i norm prawnych, które nakazują stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie tych norm. Zmiany stanu prawnego powinny prowadzić do tego, aby obciążenia związane ze zmianą prawa były proporcjonalnie

rozkładane na adresatów norm prawa dotychczasowego i adresatów nowych norm prawnych (*vide – ibidem*, s. 226).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie odróżnia się zakazaną konstytucyjnie, co do zasady, retroaktywność prawa od dozwolonej retrospektywności (retroaktywności pozornej). Z pierwszą spotykamy się wówczas, gdy regulacja odnosi się do stosunków prawnych zaistniałych, ale i zakończonych przed wejściem w życie nowych przepisów, z drugą, kiedy stosunki zaistniałe wcześniej nadal trwają. Retrospektywność nie jest zakazana konstytucyjnie, ponieważ oznaczałoby to nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, uwagi do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 138 i powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny).

Bardzo ważną dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego jest zasada ochrony praw słusznie nabytych. Zapewnia ona ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Przy uznaniu za trafne poglądów doktryny i judykatury, że uprawnienia wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. nie mają charakteru praw podmiotowych, wzorzec kontroli z art. 64 ust. 1 Konstytucji staje się nieadekwatny. Objęte gwarancją ochrony tego przepisu inne prawa majątkowe wywodzone są bowiem z praw podmiotowych w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia.

Wobec braku posiadania charakteru praw podmiotowych przez te uprawnienia, nie są one objęte gwarancjami wynikającymi z zasady ochrony praw nabytych.

W takiej sytuacji jedynym wzorcem kontroli pozostanie w podpunkcie 1.1 uzasadnienia zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Bez odwołania się do kategorii chronionych konstytucyjnie praw lub wolności zasada ta nie może jednak stanowić samodzielnego wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną.

Dlatego w zakresie zarzutu, na poparcie którego argumenty zawarto w podpunkcie 1.1 uzasadnienia, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Podpunkt 1.2 uzasadnienia zatytułowano jako zarzut niezgodności przepisów art. 4 ust. 1-13 i art. 5 ust. 1-3 ustawy zmieniającej u.g.n.r. z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego. W tej części uzasadnienia Skarżąca odwołuje się do wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, proporcjonalności oraz przyzwoitej legislacji, a także do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości. W tym podpunkcie uzasadnienia Skarżąca nie wskazuje, jakie jej prawa lub wolności zostały naruszone w związku z uchybieniem wymienionym zasadom. Skarżąca ogranicza się do ogólnych krytycznych uwag pod adresem mechanizmu prowadzącego do zmiany umowy dzierżawy nieruchomości i wyłączenia z dzierżawy 30% użytków rolnych.

Taki sposób uzasadnienia zarzutu nie spełnia wymagań formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Podpunkt 1.3 uzasadnienia skargi konstytucyjnej zatytułowano: „Zarzut niezgodności z zasadą wolności działalności gospodarczej”. Skarżąca nie precyzuje, do których zaskarżonych jednostek redakcyjnych kwestionowanego aktu prawnego kieruje tę część uzasadnienia. Ogranicza się ono do 5 tez

w formie zdań twierdzących, że ustawodawca dopuścił się nadmiernej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej poprzez np. wprowadzenie w art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. możliwości wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów bez badania zobowiązań dzierżawców, przez do zakłócił ich konkurencyjność w stosunku do tych podmiotów, które nie zostały objęte ustawą, oraz wprowadzenie w art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. wyjątków prowadzących do możliwości ominięcia skutków negatywnych ustawy dla jednej grupy podmiotów.

Skarżąca nie przedstawia w tym podpunkcie uzasadnienia żadnych argumentów świadczących o trafności sformułowanych przez nią twierdzeń. Przede wszystkim swoje tezy o naruszeniu art. 20 Konstytucji kieruje względem całości unormowań zawartych w art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r., nie precyzując i nie uzasadniając tychże tez z uwzględnieniem dopuszczalnego zakresu zaskarżenia związanego ze sferą praw i wolności, o których orzekł ostatecznie sąd powszechny, rozpoznając sprawę Skarżącej.

Podpunkt 1.4 uzasadnienia skargi konstytucyjnej zatytułowano jako zarzut niezgodności z zasadą proporcjonalności – art. 31 ust. 3 Konstytucji. Również w tym przypadku nie sprecyzowano, do których jednostek redakcyjnych zaskarżonych przepisów kierowana jest omawiana część uzasadnienia. Zawarto w niej jednak stwierdzenie, że przepisy art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. naruszają art. 31 ust. 3 Konstytucji i prowadzą do nieproporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności konstytucyjne wskazane w art. 20, art. 22 oraz art. 64 Konstytucji.

Skarżąca w tym podpunkcie uzasadnienia przedstawia swoją negatywną ocenę kwestionowanego uregulowania, którego skutkiem jest „brak możliwości swobodnego podejmowania [przez dzierżawcę] 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”. Uwagi te mają ogólny charakter i nie odnoszą się do problemu merytorycznej niezgodności zachodzącej między art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej u.g.n.r. w zaskarżonym zakresie a wskazanymi w tym podpunkcie uzasadnienia wzorcami kontroli. Nie mają one również bezpośredniego związku z przedmiotem postępowania, które toczyło się z powództwa Skarżącej przed sądami powszechnymi (dla przypomnienia – Skarżąca domagała się ustalenia, że zachowała uprawnienia określone w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r., a sporną kwestią była okoliczność, czy pismo Skarżącej z dnia czerwca 2012 r. należało traktować jako odrzucenie propozycji zmiany umowy dzierżawy ze skutkami wynikającymi z art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej u.g.n.r.).

Podpunkt 1.5 uzasadnienia skargi konstytucyjnej zatytułowano jako zarzut niezgodności z zasadą równości – art. 32 Konstytucji. Także w tym przypadku nie sprecyzowano w tytule, do których jednostek redakcyjnych zaskarżonych przepisów kierowana jest omawiana część uzasadnienia. Odnosi się ona jednak jedynie do art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r. Skarżąca porównuje bowiem sytuację dzierżawcy gruntów rolnych, któremu wyłączono z dzierżawy 30% lub nawet więcej użytków rolnych, z sytuacją dzierżawców użytkujących poniżej 428,57 ha gruntów, do których nie stosuje się przepisów art. 4 ustawy zmieniającej u.g.n.r. Dokonane porównanie Skarżąca konkluduje stwierdzeniem o istnieniu podstawy do przyjęcia, że art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r. narusza zasadę równości.

Analizując ten podpunkt uzasadnienia, zauważyć należy, że przedmiotem prowadzonego przed sądem postępowania z powództwa Skarżącej nie była kwestia wyłączenia z dzierżawy % dzierżawionych przez Nią użytków rolnych, lecz zachowanie – o czym była już mowa – prawa pierwszeństwa nabycia nieruchomości, określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r., oraz prawa do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu w sposób określony w art. 39

ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. co do całego przedmiotu umowy dzierżawy z dnia 31 stycznia 1994 r. Przedstawione zatem w podpunkcie 1.5 uzasadnienia skargi konstytucyjnej porównanie sytuacji gospodarczej i materii dotyczącej ponoszenia ciężarów wynikających z wyłączenia % dzierżawionego areálu użytków rolnych jest nieadekwatne do dopuszczalnego zakresu zaskarżenia. Ponadto Skarżąca uzasadnia naruszenie zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji bez wykazania, jakie prawa lub wolności konstytucyjne zostały naruszone przez kwestionowaną regulację. Ten podpunkt uzasadnienia odnosi się wyłącznie do zarzutu naruszenia jednej z podstawowych zasad ustrojowych.

W uzasadnieniu omawianej skargi konstytucyjnej tylko w jednym zdaniu nawiązano do art. 12 ustawy zmieniającej u.g.n.r. Skarżąca nie przedstawiła jednak żadnych argumentów wskazujących na naruszenie przysługujących Jej wolności lub praw przez regulację zawartą w tym przepisie.

Analiza powyższa prowadzi do wniosku, że także w zakresie zarzutów, do których odnosi się uzasadnienie skargi w podpunktach 1.2 – 1.5, nie spełniono wymagań formalnych określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK.

Dlatego postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego