

POSTANOWIENIE

Dnia 27 maja 2019 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie – XXV Wydział Cywilny w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Monika Włodarczyk

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 maja 2019 r. w Warszawie

sprawy z powództwa

A

spółki z

ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G

przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie

o złożenie zastępczego oświadczenia woli w przedmiocie przedłużenia umowy dzierżawy z dnia kwietnia 1996 r. ewentualnie o ustalenie jej przedłużenia

w przedmiocie wniosku o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytania prawnego

postanawia

- I. podjąć zawieszony postępować;
- II. dokonać reasumpcji pkt I postanowienia z dnia października 2018 r. w ten sposób, że na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytania prawne:
 1. „czy art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustawy (Dz.U. z 2011 r., nr 233, poz. 1382; dalej: **ustawa zmieniająca**) jest zgodny z:
 - art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza prawa majątkowe dzierżawców uprzednio nabyte na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych oraz które zostały zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej,
 - art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza wolność działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej zawarli umowy dzierżawy niezawierające w swojej treści

postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych,

- art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta inaczej traktuje dzierżawców umów dzierżawy zawartych po wejściu w życie ustawy zmieniającej od dzierżawców związanych umowami dzierżawy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej,

2. czy art. 5 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim ta regulacja w sposób odmienny traktuje dzierżawców w zależności od łącznej powierzchni dzierżawionych gruntów oraz kategorii podmiotów, które są współnikami w spółkach będących dzierżawcami.

III. na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c. – zawiesić postępowanie do czasu udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne.

UZASADNIENIE

Sprawa prowadzona przed Sądem pytającym dotyczy nakazania Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie na podstawie art. 1047 k.p.c. w zw. z art. 64 k.c. złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu o lat, tj. do dnia września 2025 r., umowy dzierżawy z dnia kwietnia 1996 r. nr , której stronami są

A spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G i Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie, dotyczącej gruntów o łącznej powierzchni ha na dotychczasowych warunkach z czynszem, w wysokości równoważności decyton pszenicy w stosunku rocznym, płatnym za okres półrocza kalendarzowego z dołu w wysokości wynikającej z przemnożenia połowy ilości pszenicy określonej powyżej, tj. w wysokości decyton pszenicy przez cenę pszenicy ustaloną na podstawie średniej krajowej ceny skupu pszenicy opublikowanej przez GUS za każde półrocze roku kalendarzowego, płatnym za I półrocze w terminach do listopada wg cen pszenicy opublikowanych przez GUS za I półrocze danego roku, a za II półrocze w terminach do marca następnego roku wg cen pszenicy opublikowanych za II półrocze, dalej: **Umowa dzierżawy**, której treść została następnie zmodyfikowana aneksami. Ewentualnie

- w wypadku nieuwzględnienia powyższego roszczenia - powód domaga się na podstawie art. 189 k.p.c. ustalenia, że Umowa dzierżawy z dnia kwietnia 1996 r., której stronami jest powód i pozwany, zmieniona aneksami, dotycząca gruntów o łącznej powierzchni ha zgodnie z wykazem gruntów pozostających w dzierżawie, ulega przedłużeniu o jeden rok, tj. do dnia września 2018 r., na dotychczasowych warunkach z tym zastrzeżeniem, że czynsz będzie należny w wysokości równowartości decyton pszenicy w stosunku rocznym, płatny za okres półrocza kalendarzowego z dołu w wysokości wynikającej z przemnożenia połowy ilości pszenicy określonej powyżej, tj. w wysokości decyton pszenicy przez cenę pszenicy ustaloną na podstawie średniej krajowej ceny skupu pszenicy opublikowanej przez GUS za każde półrocze roku kalendarzowego, płatnym za I półrocze w terminach do listopada wg cen pszenicy opublikowanych przez GUS za I Półrocze danego roku, a za II półrocze w terminach do marca następnego roku wg cen pszenicy opublikowanych za II półrocze.

W uzasadnieniu pozwu, powód wskazał, że w dniu kwietnia 1996 r. pomiędzy poprzednikiem prawnym pozwanego Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa a V spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K została zwarta umowa dzierżawy nr , na podstawie której zostały wydzierżawione grunty o powierzchni ha położone w obrębach miejscowości I , M , G , B , L , L - woj. oraz budynki i budowle, w tym obiekty wpisane do rejestru zabytków, tj.

- a także urządzenia trwale z nimi związane opisane, w załączniku do umowy. Początkowo umowa została zawarta na okres 6 miesięcy od dnia kwietnia 1996 r. do dnia października 1996 r. z możliwością przedłużenia po uzyskaniu zezwolenia Ministra Przekształceń Własnościowych. Uzgodniono również, że po uzyskaniu w/w zezwolenia umowa zostanie przedłużona automatycznie na następne lat licząc od dnia otrzymania zezwolenia. Zgodnie z § 3 ust. 2 umowy, mogła być ona przedłużona na kolejne lat, jeżeli w ciągu roku przed terminem wygaśnięcia umów, którakolwiek ze stron wystąpiła z wnioskiem o jej przedłużenie, a druga strona nie wyraziła sprzeciwu co do jej przedłużenia. Umowa dzierżawy była wielokrotnie aneksowana. Na podstawie aneksu nr z lutego 2001 r. doszło do przeniesienia praw i obowiązków wynikających z umowy nr na rzecz powoda A spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w miejscowości D Jako przedmiot dzierżawy określono nieruchomości położone w w/w miejscowościach, woj. o łącznej powierzchni ha. Zgodnie z § aneksu nr umowa została zawarta na lat, licząc

od dnia kwietnia 1996 r., z tym, że jeżeli którakolwiek ze stron, najpóźniej na miesiące, wystąpi przed upływem tego terminu z wnioskiem o przedłużenie umowy i strony uzgodnią istotne postanowienia umowy dzierżawy - umowa podlegała przedłużeniu na dalsze lat. W aneksie strony uzgodniły również, że z przedmiotu dzierżawy mogą być wyłączone: 1) grunty o łącznej powierzchni, nie większej niż ha, 2) grunty, od których nie jest pobierany czynsz dzierżawny, 3) grunty, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są albo zostaną przeznaczone na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami, 4) wyodrębnione działki niezbędne do korzystania ze znajdujących się na nich budynków mieszkalnych. Kolejnym aneksem nr z dnia lutego 2006 r. powierzchnia stanowiąca przedmiot dzierżawy uległa zmniejszeniu do ha wobec wyłączenia niektórych działek. Również aneksem nr z dnia lutego 2007 r. zmniejszono powierzchnię stanowiącą przedmiot dzierżawy do ha wobec wyłączenia działki nr o powierzchni ha. Aneksem nr z dnia czerwca 2011 r. strony przedłużyły czas trwania umowy dzierżawy do dnia września 2017 r. zastrzegając możliwość przedłużenia umowy na dalsze lata w przypadku wystąpienia z wnioskiem przez którąkolwiek ze stron, najpóźniej na miesiące przed upływem terminu. Ponownie w § ust. aneksu nr dookreślono warunki, na jakich mogą nastąpić wyłączenia przedmiotu dzierżawy, ustalając, iż powyższe będzie możliwe wobec: 1) gruntów, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy będą przeznaczone na cele rolne, o łącznej powierzchni ha, których termin wyłączenia strony uzgodniły na rok 2011 po zbiorach, jednak nie później niż do listopada 2011 r. i będą obejmowały określone działki, 2) gruntów, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są albo zostaną przeznaczone na cele inne niż rolne, a także gruntów, na których ujawnione zostały złoża surowców mineralnych, 3) gruntów, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są albo zostaną przeznaczone na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

W związku z wejściem w życie 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), na mocy ww. art. 4 ustawy, strony zawarły w dniu lipca 2012 r. aneks nr do umowy, na podstawie którego uzgodniły, że zostaną wyłączone z przedmiotu dzierżawy określone działki, o łącznej powierzchni ha, w terminach wskazanych w aneksie. Do zawarcia w/w aneksu doszło wobec przekazania przez pozwanego zawiadomienia z propozycją dokonania zmian umowy dzierżawy

w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy wraz z projektem aneksu nr W terminie 3 miesięcy powód złożył oświadczenie o przyjęciu zaproponowanych warunków oraz oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu pozostałego po wyłączeniu przedmiotu dzierżawy, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. W związku z realizacją aneksu nr w części, w dniu lutego 2013 r. strony zawarły aneks nr , w którym już po wyłączeniu części gruntów powierzchnię przedmiotu dzierżawy określono na ha, oraz ustalono, że z umowy zostaną wyłączone grunty o powierzchni ha, zaś w zakresie dwóch działek przesunięto termin wyłączenia do dnia sierpnia 2013 r. Ostatnim aneksem nr z dnia sierpnia 2016 r. zmniejszono powierzchnię stanowiącą przedmiot dzierżawy do ha.

W dniu 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 585), na mocy której w okresie 5 lat od dnia jej wejścia w życie, wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W dniu grudnia 2016 r. pozwany wezwał powoda do wydania nieruchomości wyłączonych na podstawie aneksu nr Powód odmówił ich wydania powołując się na niekonstytucyjność art. 4 ww. ustawy zmieniającej i tym samym nieskuteczność aneksu nr do umowy dzierżawy, dotyczącego wyłączenia. Ustosunkowując się do odmowy wydania nieruchomości pozwany wskazał, że art. 4 ust. 15 ustawy zmieniającej 2011 r., stanowiący, że wyłączone grunty mają być przeznaczone do sprzedaży w terminie roku od wyłączenia, obowiązywał w odmiennym stanie prawnym i po wejściu w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. to dzierżawa stała się głównym, preferowanym sposobem zagospodarowania nieruchomości Zasobu.

Pismem z dnia maja 2017 r. powód oświadczył pozwanemu w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491), iż zamierza dalej dzierżawić nieruchomości dzierżawione na podstawie umowy na nowych warunkach uzgodnionych z pozwanym oraz, że zasadne jest przedłużenie umowy o 8 lat, tj. do września 2025 r. Pozwany pismem z dnia czerwca 2017 r. odmówił przedłużenia umowy dzierżawy.

W przypadku obydwu dochodzonych żądań powód wnosi o przedłużenie Umowy dzierżawy również w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych stanowiących przedmiot dzierżawy przeznaczonych do wyłączenia na podstawie aneksu nr z dnia lipca 2012 r. do Umowy dzierżawy, zawartego w związku z wejściem w życie art. 4 ustawy zmieniającej,

z powodu nieważności aneksu nr w całości oraz aneksów nr i w zakresie, w jakim stanowiły one realizację aneksu nr oraz art. 4 ustawy zmieniającej. Kształtując swoje roszczenia powód podniósł, że kwestionuje konstytucyjność art. 4 i 5 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) a tym samym i ważność aneksu nr w całości oraz aneksów nr i w części, w jakiej stanowią one kontynuację i realizację kwestionowanych regulacji aneksu nr Z uwagi na powyższe powód skierował do tut. Sądu wnioski o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności art. 4 i 5 ww. ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Wątpliwości, na które zwróciła uwagę strona mają jej zdaniem zasadnicze znaczenie dla stwierdzenia nieważności kwestionowanych postanowień umownych stosowanie do treści art. 58 § 1 i 3 k.c.

W świetle okoliczności sprawy Sąd Okręgowy podzielając stanowisko strony powodowej powziął wątpliwości co do zgodności art. 4 i 5 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) z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, które uzasadniają wystąpienie z pytaniem prawnym.

I. Związek pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy – analiza przesłanek z art. 193 Konstytucji RP

Zgodnie z treścią art. 193 Konstytucji RP każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Według utrwalonego stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego powołany przepis statuuje trzy przesłanki, od których spełnienia zależy dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego:

- 1) podmiotową - zgodnie z którą podmiotem inicjującym konstytucyjną kontrolę w trybie pytania prawnego może być wyłącznie sąd;
- 2) przedmiotową - która oznacza, że przedmiotem kontroli może być wyłącznie ocena hierarchicznej zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

- 3) funkcjonalną - która warunkuje dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego od tego, czy od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem, w związku z którą wystąpiono z tym pytaniem (zob. post. TK z 29.3.2000 r., P 13/99, OTK 2000/2/68; post. TK z 27.4.2004 r., P 16/03, OTK-A 2004/4/36; post. TK z 20.1.2010 r., P 70/08, OTK-A ZU 2010/1/7).

W rozpatrywanej sprawie zostały spełnione wszystkie wyżej wymienione przesłanki dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego. Jakichkolwiek wątpliwości nie może budzić w szczególności, że spełniona została przesłanka podmiotowa oraz przedmiotowa. Sądem w rozumieniu art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest wszakże każdy sąd niezależnie od tego, w której instancji sprawa jest rozpoznawana (*lege non distinguente*). Spełnienie przesłanki przedmiotowej również nie może budzić obiekcji, gdyż przedmiotem kontroli jest hierarchiczna zgodność ustawy z wymienionymi w pytaniu prawnym postanowieniami Konstytucji. Należy zarazem podkreślić, iż w pytaniu prawnym oznaczonym w sentencji postanowienia numerem 1 jako przedmiot kontroli został wskazany art. 4 ustawy zmieniającej bez wyszczególniania poszczególnych ustępów z uwagi na fakt, że wszystkie jednostki redakcyjnej tego przepisu są ze sobą powiązane i wątpliwość co do zgodności z Konstytucją RP odnoszą się do całej regulacji. Przesłanka funkcjonalna dopuszczalności rozpatrzenia przedstawianego pytania prawnego wymaga dokładniejszego wyjaśnienia.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny spełnienie przesłanki funkcjonalnej powinno być oceniane przez pryzmat tego, czy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem jest zależne od odpowiedzi, jaką udzieli sąd konstytucyjny (post. TK z 27.3.2009 r., P 10/09, OTK-A 2009/3/40; post. TK z 11.10.2017 r., P 21/16, OTK 2017/70). Oznacza to, że musi zachodzić ścisły związek pomiędzy indywidualną sprawą rozpoznawaną przed sądem pytającym, a wątpliwością co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP, która ujawniła się na kanwie toczącej się sprawy. Związek ten powinien przejawiać się w zależności między odpowiedzią na pytanie prawne, a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (post. TK z 7.10.2008 r., P 30/07, OTK-A 2008/8/135; post. TK z 11.10.2017 r., P 21/16, *op. cit.*). Podkreśla się również, iż przesłanka funkcjonalna determinuje dopuszczalny przedmiot pytania prawnego, gdyż spełnienie tej przesłanki uzależnione jest od odpowiedniej relacji pomiędzy treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne (post. TK z 11.10.2017 r., P 21/16, *op. cit.*).

Zdaniem Sądu od odpowiedzi na przedstawione w sentencji orzeczenia pytania prawne pkt 1 i 2 zależy w sposób ścisły rozpoznanie sprawy zawisłej przed Sądem pytającym i ustalenie, czy Umowa dzierżawy zawarta kwietnia 1996 r., wiąże strony w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych przeznaczonych do wyłączenia na mocy aneksu nr z dnia lipca 2012 r. i art. 4 ustawy zmieniającej, a co za tym idzie, czy zgodnie z żądaniami powoda można mówić o jej przedłużeniu w pełnym zakresie, tj. włącznie z gruntami przeznaczonymi do wyłączenia na podstawie aneksu nr Jednocześnie wymaga podkreślenia, iż przeznaczenie do wyłączenia z Umowy dzierżawy rzeczonyj powyżej powierzchni było uwarunkowane przeprowadzeniem przez pozwanego procedury określonej w art. 4 ust. 1 - 4 oraz art. 5 ustawy zmieniającej. Gdyby bowiem ustawa zmieniająca nie weszła w życie, nie przeznaczono by do wyłączenia z Umowy dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.

Fakt spełnienia przesłanki funkcjonalnej rozpoznania przedstawionych pytań prawnych, jak również ich relewantności dla rozstrzygnięcia zawisłej przed Sądem pytającym sprawy, nie powinien budzić obiekcji także z tej przyczyny, że zastosowanie klasycznych reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, a nawet wykładni prokonstytucyjnej - w ocenie Sądu pytającego - nie przynosi zadowalających rezultatów. W związku z tym przedstawienie pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia wydaje się konieczne i uzasadnione (post. TK z 27.3.2009 r., P 10/09, *op. cit.*; post. TK z 11.10.2017 r., P 21/16, *op. cit.*).

Wystąpienie przesłanki funkcjonalnej dopuszczalności skierowanego pytania prawnego należy również upatrywać w tym, że stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji objętych pytaniem prawnym, jak już wskazano powyżej, będzie skutkowało nieważnością aneksu nr do umowy dzierżawy. Skutkiem powyższego będzie wyeliminowanie z obrotu prawnego zwartego pomiędzy stronami nie tylko aneksu nr ale również kolejnych aneksów nr i , co będzie prowadziło do ustalenia, iż stosunki stron określa umowa dzierżawy zawarta kwietnia 1996 r. oraz kolejne aneksów. W ramach przedstawionego już powyżej stanu faktycznego zaprezentowano treść aneksu nr z dnia czerwca 2011 r., którym nadano nowe brzmienie umowie dzierżawy, przedłużono umowę dzierżawy do września 2017 roku w zakresie nieruchomości o ogólnej powierzchni ha, a przede wszystkim pozostawiono dzierżawcy uprawnienie do domagania się przedłużenia umowy dzierżawy poprzez złożenie wniosku w w/w zakresie najpóźniej na 3 miesiące przed upływem terminu umowy, na który została zawarta. Przedmiotowe postanowienie odpowiada treści art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i stanowi

podstawę do formułowania roszczenia o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli – przedłużenia umowy dzierżawy, przy czym w przypadku stwierdzenia nieważności aneksu nr , powyższe będzie odnosiło się również do części nieruchomości objętych wyłączeniem w myśl kwestionowanego art. 4 i 5 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw. Powyższa korelacja będzie zachodziła również w przypadku powództwa o ustalenie, iż umowa uległa przedłużeniu o rok czasu zgodnie z art. 39 ust. 4a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, albowiem jego przedmiotem, wobec wyeliminowania aneksu nr a także nr i , będą objęte nieruchomości, które zgodnie z kwestionowany aneksem miały podlegać wyłączeniu.

Ponadto na co zwrócono uwagę w dalszej części uzasadnienia, brak wyrażenia zgody dzierżawcy na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, tj. nie zawarcie aneksu, którego ważność jest kwestionowana poprzez zarzut niekonstytucyjności art. 4 i 5 cyt. ustawy zmieniającej, skutkowało utratą po stronie dzierżawcy prawa do przedłużenia umowy dzierżawy na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi oraz prawa pierwszeństwa w przypadkach, w których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przyznałby daną nieruchomość do sprzedaży.

II. Konstytucyjne wzorce kontroli wobec art. 4 ustawy zmieniającej

Pierwsze z przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu do rozstrzygnięcia pytań prawnych dotyczy kwestii, czy art. 4 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza prawa majątkowe dzierżawców uprzednio nabyte na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych oraz które zostały zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i nadal obowiązywały w dacie jej wejścia w życie.

Stawiając powyższe pytanie Sąd pytający miał na względzie następujące racje:

- 1. Zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada ochrony praw nabytych oraz zakaz retroaktywności prawa (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)**

Należy mieć na uwadze, że Umowa dzierżawy została zwarta przez strony na zasadzie dobrowolności stosowanie do dyspozycji art. 353¹ k.c. Strony ukształtowały tę umowę w określony sposób i przez lata ją wykonywały. Pozwany oddał powodowi w dzierżawę określoną powierzchnię gruntów. Ponadto, powodowi przysługiwało prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych nieruchomości zasobu zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państw (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1491 r., dalej: **ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi**) oraz w stosunku do powoda obowiązywała regulacja z art. 39 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy, zgodnie z którym przetargu nie stosuje się, jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy.

Wskazać należy, że przepis art. 4 ustawy zmieniającej doprowadził do ograniczenia dotychczas nabytych przez dzierżawców praw majątkowych oraz w sposób istotny wpływa na umowy dzierżawy zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, nierzadko wiele lat przed jej wejściem w życie. W taki też sposób przepis art. 4 ustawy zmieniającej wpływa na sytuację prawną powoda w rozpatrywanej przed Sądem pytającym sprawie, który własnymi staraniami poczynił liczne i kosztowne nakłady zmierzające do zorganizowania działalności rolniczej na dzierżawionych terenach. Umowa dzierżawy została bowiem zawarta w dniu kwietnia 1996 r., a zatem na wiele lat przed wejściem w życie ustawy zmieniającej. Należy przy tym podkreślić, że art. 4 ustawy zmieniającej przyznaje bardzo szerokie uprawnienia dla pozwanego w postaci wyboru gruntów, które mają zostać wyłączone z przedmiotu dzierżawy. Należy bowiem mieć na względzie, iż art. 4 ustawy zmieniającej stanowi wyłącznie, że mają to być użytki rolne. To więc od pozwanego zależało, które działki wskaże jako przeznaczone do wyłączenia. Przepis nie nakłada nawet obowiązku dokonania takiego wyboru działek, które mają zostać przeznaczone do wyłączenia, aby dzierżawca – po wydaniu wyłączonych z dzierżawy działek - mógł nadal z jak najmniejszym uszczerbkiem prowadzić działalność na dzierżawionym gruncie. Powyższe potwierdza, iż wybór działek do wyłączenia jest w pełni dowolny i nieograniczony, wobec niedookreślenia przesłanek jakimi wydzierżawiający w zakresie wyłączenia powinien się kierować. Przedmiotowa dowolność umożliwiała zatem wydzierżawiającemu żądanie wyłączenia działek np. nie mających dostępu do drogi, otoczonych działkami nadal pozostającymi w dzierżawie, czy też gruntów zabudowanych przez dzierżawcę, na których była prowadzona produkcja zwierzęca.

Przepis art. 4 ustawy zmieniającej pozostawiał dzierżawcom wybór, jednak należy zauważyć, że był to wybór iluzoryczny. Dzierżawca mógł bowiem wyrazić zgodę na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych wskazanych przez pozwanego bądź nie wyrazić takiej zgody, tracąc przysługujące mu prawa i godząc się *de facto* na trwanie umowy dzierżawy w zmienionym zakresie do czasu nadejścia terminu zakończenia jej obowiązywania, ale bez prawa do jej przedłużenia, gdyż dzierżawca nie miał prawa do bezprzetargowego przedłużenia umowy dzierżawy. Przypomnieć však należy, iż ustawodawca ustawą zmieniającą odebrał dzierżawcom, którzy nie wyrazili zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, prawo do przedłużenia umowy dzierżawy na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi oraz prawo pierwszeństwa w przypadkach, w których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przyznałby daną nieruchomość do sprzedaży.

W tym zakresie ustawa zmieniająca w istotny sposób ograniczyła, a w zasadzie odebrała dotychczasowe prawa dzierżawców. Podnieść należy, iż dla podmiotu, który prowadzi działalność rolniczą, regulacje pozbawiające dzierżawców uprawnień, o których była mowa, ma charakter bardzo dotkliwej dolegliwości, która może prowadzić do utraty możliwości prowadzenia działalności na dzierżawionych gruntach po zakończeniu umowy. Dzierżawcy, którzy byli zainteresowani dalszym dzierżawieniem gruntów, szczególnie jeżeli poczynili znaczne nakłady na dzierżawione nieruchomości lub pozaciągali duże kredyty na rozwój bądź prowadzenie działalności, nie mogli sobie pozwolić na utratę prawa do przedłużenia umowy dzierżawy, w związku z tym w zasadzie zostali zmuszeni do podpisania aneksów zmierzających do wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy.

Co warto podkreślić, ustawa zmieniająca nie wpłynęła wyłącznie na prawa przyznane znacznie wcześniej dzierżawcom, jak prawo do przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawo pierwszeństwa. Dzierżawcy, którzy wyrazili zgodę na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy, zostali pozbawieni znacznej części przedmiotu dzierżawy. Ustawa zmieniająca odebrała zatem tym dzierżawcom prawo do dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, czyli prawo majątkowe ukształtowane jeszcze przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Artykuł 4 ustawy zmieniającej godzi również w zakaz nieretroaktywności prawa. Nie zachodzi bowiem żadna wyjątkowa sytuacja, która uzasadniałaby tworzenie norm o charakterze retroaktywnym. Z uzasadnienia ustawy zmieniającej wynika, iż zmiany z ustawy zmieniającej były wprowadzone z uwagi na bardzo duży popyt na ziemię rolną, który nasilił

się po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oraz chęć przeznaczenia wyłączonych z dzierżawy gruntów na sprzedaż dla rolników indywidualnych w celu utworzenia przez nich bądź powiększenia gospodarstw rodzinnych. Powyższe racje nie uzasadniają jednak ingerowania w stosunki prawne wcześniej związane, w szczególności jeżeli zważyć na konsekwencje, jakie wynikały z nowych regulacji dla dzierżawców, w tym utraty przez nich prawa do przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawa pierwszeństwa. Uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej nie świadczy także o tym, że retroaktywność prawa w przypadku ustawy zmieniającej jest związana z koniecznością realizacji lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych, a tej realizacji czy ochrony nie można byłoby osiągnąć w jakikolwiek inny, mniej dotkliwy sposób niż działanie prawa wstecz.

Ponadto wejście w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 869, dalej: **ustawa wstrzymująca**) świadczy jednoznacznie, że celem ustawodawcy nie jest już sprzedaż nieruchomości rolnych na rzecz indywidualnych rolników, stanowiącego realizację normy programowej art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przemawia to dodatkowo za niewystępowaniem wyjątkowego przypadku, który uzasadniałby tworzenie prawa wbrew zakazowi retroaktywności prawa. Należy bowiem wskazać, iż wyłączone z dzierżawy grunty miały być przeznaczone na sprzedaż, zaś po wejściu w życie ustawy zmieniającej sprzedaż gruntów nie jest możliwa przez okres pięciu lat. W świetle powyższego zasadny jest wniosek, iż zmiany wprowadzone Ustawą zmieniającą były nieprzemyślane, sprzeczne z Konstytucją i nie miały na celu ochrony konstytucyjnych wartości, wręcz przeciwnie - sprzeciwiały się im.

Wątpliwości budzi również, czy przełamanie zasady nieretroaktywności prawa nastąpiło z zachowaniem określonych proporcji. Zważyć bowiem trzeba, iż celem ustawy zmieniającej było poprawienie pozycji indywidualnych rolników tworzących lub powiększających swoje gospodarstwa rodzinne. Realizacja tego celu wiąże się wszelako z pogorszeniem pozycji dotychczasowych dzierżawców, którzy - nie wyrażając zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych z dzierżawy - tracą prawo do przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawo pierwszeństwa w przypadku sprzedaży nieruchomości, a - wyrażając taką zgodę - tracą znaczną część dzierżawionych gruntów oraz część swoich dochodów, a nierzadko również możliwość prowadzenia gospodarstw rolnych w ogóle ze względu na ich nierentowność bądź prowadzenie tych gospodarstw w dotychczasowym kształcie.

Jak wskazuje się w nauce prawa konstytucyjnego, „możliwość wprowadzenia retroaktywnych przepisów prawa dopuszczalna jest w sytuacjach wyjątkowych, z bardzo ważnych powodów (...). Wśród nich należy wskazać na to, iż retroaktywność musi być konieczna (niezbędna) dla realizacji (urzeczywistnienia) lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych w tym sensie, że realizacja (ochrona) tych wartości nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa, przy czym te inne wartości konstytucyjne muszą być szczególnie cenne i ważniejsze od wartości chronionej zakazem nieretroakcji. Mając to na względzie, należy w szczególności podkreślić, iż w przypadku art. 4 Ustawy zmieniającej nie ma żadnych wystarczających podstaw do stwierdzenia wyjątkowej sytuacji, która uprawniałaby ustawodawcę do przyjęcia takiej regulacji. Jest to okoliczność istotna tym bardziej, że konsekwencje jej wprowadzenia dla dzierżawców są kluczowe i rażąco niekorzystne, szczególnie jeżeli poczynili oni wcześniej znaczące nakłady na rozwój gospodarstw rolnych na dzierżawionych gruntach. Dotkliwość dotyczy także przypadków, w których gospodarstwa rolne stanowią zorganizowaną całość i nie istnieje możliwość wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych bez istotnego wpływu na funkcjonowanie całego gospodarstwa. Takie wyłączenie może zatem doprowadzić do całkowitego uniemożliwienia prowadzenia takiego gospodarstwa rolnego bądź istotnego ograniczenia działalności na nim prowadzonej. Przedmiotowe zagadnienie, tj. ocena wpływu wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy nie było przedmiotem analiz przed uchwaleniem Ustawy zmieniającej” (M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa wstrzymująca sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017, s. 124–125). W konsekwencji autorzy cytowanej publikacji uznali przepis art. 4 ustawy zmieniającej za rażąco naruszający konstytucyjną zasadę *lex retro non agit*.

Rekapitułując powyższe, poważne wątpliwości Sądu pytającego wzbudza, czy art. 4 ustawy zmieniającej jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wynikającymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, w tym z zasadą ochrony praw nabytych oraz zakazem retroaktywności prawa.

- 2. Zasada ochrony własności oraz innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)**

Wątpliwości Sądu pytającego dotyczące zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej są związane z faktem: 1) władczej ingerencji w stosunki prawne ukształtowane przed wejściem w życie nowego prawa, 2) pogorszenia pozycji dzierżawców objętych art. 4 ustawy zmieniającej, 3) braku rekompensaty za utratę 30% powierzchni użytków rolnych, w tym braku rozliczenia poczynionych nakładów, 4) braku wyłączenia części przedmiotu dzierżawy na działalność na dzierżawionych gruntach, 5) pozostawienia dzierżawcy objętemu regulacją art. 4 ustawy zmieniającej jedynie iluzorycznej możliwości wyboru i dobrowolności w podjęciu decyzji co do wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.

Obiekcje co do hierarchicznej zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z ustawą zasadniczą podzielają również przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego. Podkreśla się w szczególności, iż „(...) dzierżawca w oparciu o umowę dzierżawy nabywa prawo do korzystania z rzeczy i czerpania z niej korzyści (posiadanie). Co ważne, dzierżawca nabył prawo do korzystania z rzeczy w określonym zakresie, a w zakresie nieruchomości, do korzystania z gruntu, o określonej powierzchni. Po wejściu w życie art. 4 ustawy zmieniającej, dzierżawcy, w stosunku do których Agencja wystosowała zawiadomienie, mogą stracić prawo do swobodnego dysponowania dzierżawioną już wcześniej nieruchomością z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ponadto, jeżeli dzierżawca odrzuci projekt zmiany umowy zaproponowany przez Agencję, nie będzie mu przysługiwało prawo pierwokupu w stosunku do dzierżawionej nieruchomości oraz straci możliwość przedłużenia stosunku dzierżawy bez konieczności rozpisywania przetargu. We wskazanym zakresie analizowany przepis przejściowy odbiera dzierżawcom prawo do korzystania z dzierżawionej nieruchomości oraz czerpania z niej korzyści w stopniu, w jakim takie uprawnienie przysługiwało dzierżawcy w momencie zawierania umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu. W tym zakresie art. 4 ust. 1–8 i 11 Ustawy zmieniającej należy uznać za naruszający prawa majątkowe dzierżawców chronione art. 64 Konstytucji (...). Co przy tym istotne, wprowadzona ustawą zmieniającą regulacja o wyłączeniu 30% nieruchomości z przedmiotu dzierżawy w trakcie obowiązywania umowy dzierżawy może doprowadzić do sytuacji naruszenia konstytucyjnie chronionych praw dzierżawców wskutek zaistnienia - w konsekwencji jej wejścia w życie - sytuacji całkowitego zablokowania prowadzenia dotychczasowej działalności rolniczej przez dzierżawców, którzy utworzyli duże i dobrze prosperujące gospodarstwa rolne. Należy nadto wskazać, że w praktyce życia gospodarczego dzierżawcy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa czynili niejednokrotnie znaczące nakłady na dzierżawione nieruchomości, z wykorzystaniem

zarówno własnych środków, jak i korzystając z finansowania zewnętrznego. Słusznie dzierżawcy nawet nie przypuszczali, że będą zobowiązani na skutek zmiany prawa, działającego *de facto* wstecz, do wydania 30% dotychczas dzierżawionych nieruchomości (co ostatecznie nastąpiło w związku z wejściem w życie Ustawy zmieniającej). W tym zakresie art. 4 ust. 1–8 i 11 Ustawy zmieniającej również narusza prawa majątkowe dzierżawców wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych, chronionych na gruncie art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uliasz, *Ustawa wstrzymująca...*, op. cit., s. 122–124).

Ograniczenie przez art. 4 ustawy zmieniającej praw majątkowych dzierżawców, którzy prawa te nabyli już uprzednio, tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych (przy jednoczesnym założeniu, że prawa nadal obowiązywały w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej) stanowi nieproporcjonalne ograniczenia praw majątkowych takich dzierżawców. Ograniczenie to nie dopowiada przesłankom dopuszczalności ograniczeń wszystkich konstytucyjnych praw i wolności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności ograniczenie to nie odpowiada przesłance określającej zakres dopuszczalnych ograniczeń wszystkich praw i wolności, tzn. „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie”, i związanej z tą przesłanką zasadzie proporcjonalności. Co więcej, ograniczenie takie narusza równocześnie także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), gdyż stawia w gorszej sytuacji prawnej tę część dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nabyli prawa majątkowe na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych (i które to prawa nadal im przysługiwały w momencie wejścia w życie ustawy zmieniającej).

Warto również wskazać, że ochrona własności i innych praw majątkowych - poza granicami wynikającymi z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - znajduje dodatkowe potwierdzenie w zasadzie ochrony praw nabytych wynikającej z art. 2 Konstytucji (...). Stanowisko to zostało już utrwalone w doktrynie (M. Bartoszewicz, *Komentarz do art. 64*, w: M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014) oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyr. TK z 2.10.2002 r., K 48/01, OTK-A 2002/5/62; wyr. TK z 28.1.2003 r., K 2/02, OTK-A 2003/1/4). W wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. Trybunał wyjaśnił, iż „chodzi przede wszystkim o pozytywny obowiązek

stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (P 12/11, OTK-A z 2012 r. nr 11 poz. 135).

Analiza art. 4 ustawy zmieniającej daje podstawę do stwierdzenia, iż ustawodawca nie tylko stworzył regulację, która nie udziela ochrony praw majątkowych dzierżawców objętych unormowaniem wskazanego przepisu, a wręcz przeciwnie taką ochronę zmniejszyła bądź nawet całkowicie jej pozbawiła.

* * *

W zakresie pierwszego z przedstawionych do rozpoznania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych w kwestii, **czy art. 4 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza wolność działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej zawarli umowy dzierżawy niezawierających w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych**, Sąd pytający kierował się następującymi racjami:

- 1. Zasadą swobody działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i jej ograniczenia (art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), w tym te wynikające z zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)**

Wątpliwości Sądu pytającego koncentrują się wokół kwestii, czy rozwiązania prawne przyjęte w art. 4 ustawy zmieniającej są zgodne z zasadą proporcjonalności, spełniają przesłankę „ważnego interesu publicznego” oraz nie naruszają konstytucyjnej zasady równości w zakresie, w jakim stanowią ograniczenie wolności działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej zawarli umowy dzierżawy niezawierające w swej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych. Zmiana legislacyjna wprowadzona przez art. 4 ustawy zmieniającej miała istotny wpływ na prowadzenie przez takich dzierżawców działalności gospodarczej na dzierżawionych nieruchomościach, ich plany gospodarcze, planowane

inwestycje czy też poziom zatrudnienia. Rozwiązanie to w znaczny sposób ograniczyło, a - w wypadku wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy - wręcz uniemożliwiło dalsze prowadzenie na takich obszarach działalności gospodarczej, pomimo że prawa majątkowe takich dzierżawców zostały uprzednio, tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, zgodnie z prawem i skutecznie przyznane i były od dłuższego czasu wykonywane.

Wymaga jednocześnie podkreślenia, iż na podstawie art. 22 w zw. z art. 20 Konstytucji (...) ograniczenie wolności działalności gospodarczej może być dopuszczalne jedynie wówczas, gdy zmierza do osiągnięcia „ważnego interesu publicznego”. Trudno w analizowanej zmianie prawa i konsekwencjach z niej wynikających doszukiwać się takiego interesu. Zaistniałe na gruncie art. 4 ustawy zmieniającej ograniczenie wolności gospodarczej nie spełnia przy tym także pozostałych przesłanek dopuszczalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej wynikających z art. 22 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności trudno rozwiązanie takie uznać za zgodne z przesłanką „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” i związanej z tą przesłanką zasadą proporcjonalności.

Ponadto nie ma żadnych wątpliwości, że odebranie dzierżawcom 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy stanowi władczą ingerencję Państwa w stosunki prawne istniejące przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej. Wpłynęło to bardzo negatywnie na sytuację tych dzierżawców, na możliwość dalszego prowadzenia działalności na dzierżawionych gruntach, możliwość regulowania zobowiązań oraz inwestowania w dzierżawione nieruchomości.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w doktrynie, przepis art. 4 Ustawy zmieniającej w sposób rażący zmienia sytuację dzierżawców, którzy przed wejściem w życie zmiany zawarli z Agencją umowy dzierżawy nieruchomości z Zasobu. Zgodnie z art. 4 ust. 3 Ustawy dzierżawca miał 3 miesiące na podjęcie decyzji, czy godzi się na wyłączenie zaproponowanej przez Agencję powierzchni, czy propozycję odrzuca. Jeżeli dzierżawca uchybi terminowi na poinformowanie Agencji o swojej decyzji lub propozycję odrzuci, dzierżawca traci prawo do pierwokupu dzierżawionej nieruchomości lub do przedłużenia umowy dzierżawy z pominięciem obowiązku rozpisania przetargu. Analizowana regulacja jest sprzeczna z zasadą swobody działalności gospodarczej, ponieważ uniemożliwia dzierżawcom swobodę korzystania z przedmiotu dzierżawy w oparciu o warunki umowne, ustalone przed wejściem w życie Ustawy zmieniającej. Ponadto z uwagi na arbitralne kompetencje Agencji do wskazania konkretnych 30% dzierżawionych nieruchomości, którą Agencja chciała wyłączyć

spod dzierżawy, jak również z uwagi na fakt, iż bardzo często dzierżawcy na dzierżawionych gruntach zorganizowali gospodarstwa rolne, stanowiące funkcjonalną całość, może okazać się, że pozostałe 70% dzierżawionej nieruchomości nie będzie pozwalało dzierżawcy realizować planów biznesowych i będzie wiązało się ze stratami finansowymi. Wejście w życie Ustawy zmieniającej ingeruje w stosunki zobowiązaniowe, które dzierżawca zawarł z podmiotami trzecimi, licząc, że umowa dzierżawy nie ulegnie zmianie, ani że dzierżawca nie utraci przysługujących mu praw (*Mariusz Bidziński, Marek Chmaj, Bogusław Uljasz, Ustawa wstrzymująca sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa - aspekt konstytucyjnoprawny, str. 132-133*).

2. Gospodarstwo rodzinne jako podstawa ustroju rolnego (art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej wskazano, iż „użytki rolne, które zostaną wyłączone z dzierżawy, zostaną przeznaczone do sprzedaży na zasadach określonych w przepisach ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w terminie 1 roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy. O ile nie będzie uprawnionego z pierwszeństwa (pierwszeństwo nie będzie przysługiwało dzierżawcom, gdyż użytki rolne zostały wyłączone z dzierżawy), nieruchomości te zostaną przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających utworzyć gospodarstwa rolne”. Przewidziane w uzasadnieniu rozwiązanie prawne jest związane z treścią art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Zasada ta nie narusza jednak postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Mając powyższe na względzie, w ocenie Sądu pytającego art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - z uwagi na to, że ustanowiona w nim zasada nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - nie może być podstawą zmian ustawowych na rzecz gospodarstw rodzinnych i rolników indywidualnych, które powodują ograniczenie działalności gospodarczej jakichkolwiek innych podmiotów, w tym dzierżawców prowadzących wieloobszarowe gospodarstwa. Co więcej, art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie może też uniemożliwiać takim dzierżawcom dalszego rozwoju. Wejście w życie ustawy zmieniającej prowadzi natomiast do wniosku, że wsparcie gospodarstw rodzinnych ma nastąpić kosztem wolności działalności gospodarczej tych

dzierżawców, którzy spełniają warunki, aby zastosować w stosunku do nich art. 4 ustawy zmieniającej. Tym samym rozwiązanie to wydaje się przeczyć regulacji wynikającej wprost z art. 23 Konstytucji.

Co więcej, wejście w życie Ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 roku o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 585) pokazuje jednoznacznie, że odebrane dzierżawcom grunty nie mogą być sprzedane na rzecz indywidualnych rolników. Wyłączenie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Ustawą wstrzymującą świadczy także o zmianie celów ustawodawcy a zamierzenia ustawodawcy wynikające z uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej są nie do zrealizowania w nowym stanie prawnym.

3. Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)

Przyjęte przez ustawodawcę w art. 4 ustawy zmieniającej rozwiązanie prawne może być kwestionowane z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), gdyż w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej stawia w gorszej sytuacji prawnej tę część dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nabyli prawa majątkowe na podstawie umowy dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych.

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

Z powyższego wynika, że każde ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych musi być proporcjonalne, tj. musi być zachowana proporcja pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki, a interesem publicznym, który ma w związku z tym być chroniony. Jak wynika z przywołanych w pozwie twierdzeń, art. 4 Ustawy zmieniającej bez wątpienia

ogranicza prawa i wolności konstytucyjne, przy czym z całą pewnością nie zachowano zasady proporcjonalności wprowadzając kwestionowane zmiany. Nie można znaleźć żadnej wartości konstytucyjnej, dla której wprowadzono obowiązek wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. W przedmiotowej sprawie nie można mówić o bezpieczeństwie lub porządku publicznym, ochronie środowiska, zdrowia, moralności czy wolnościach bądź prawach innych osób. Należy wskazać, że każdy podmiot miał równe prawa w zakresie możliwości ubiegania się o zawarcie umowy dzierżawy. Jeżeli ktoś z tego prawa nie skorzystał, nie można dzisiaj kosztem innych dzierżawców przyznać tym osobom takie prawa. Co więcej, rzekomy cel, dla którego wprowadzono zmianę prawa, wynikający z uzasadnienia do projektu Ustawy zmieniającej (art. 23 Konstytucji) nie został zrealizowany z uwagi na samego ustawodawcę, który Ustawą wstrzymującą wyłączył możliwość sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu.

Odnosząc się do zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji należy wskazać, że najbardziej generalne sformułowanie tej zasady znalazło wyraz w stwierdzeniu, iż "wszyscy są wobec prawa równi". Oznacza to prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja nie zna żadnych odstępstw i wyjątków (W. *Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tyd. VII*). Z powyższego przepisu wynika zakaz dyskryminacji i faworyzowania określonych podmiotów.

W uzasadnieniu do projektu Ustawy zmieniającej wskazano, że w obecnych umowach dzierżawy, umowach sprzed wejścia w życie Ustawy zmieniającej, zawierane były postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy w trakcie jej trwania do 20% powierzchni dzierżawionych gruntów, a zatem wprowadzona zmiana zwiększa część użytków rolnych, które mogą zostać włączone z dzierżawy z 20% do 30% i powoduje, że podstawą takiego wyłączenia są nie tylko postanowienia umowne, jak do tej pory, ale także ustawa. Faktem jest, iż w zawieranych umowach dzierżawy znajdowały się postanowienia dające możliwość Agencji wyłączenia w trakcie trwania umowy dzierżawy części przedmiotu dzierżawy, co było jednak ograniczone limitem procentowym bądź powierzchniowym. Trzeba jednak podkreślić, że takie postanowienie umowne dotyczące wyłączenia bardzo często było zawarte w samej umowie dzierżawy w pierwotnym brzmieniu i o elementem uzgodnień między stronami. Ponadto takie postanowienie było znane dzierżawcy od samego początku i pomimo faktu, iż powodowało dużą niepewność po stronie dzierżawców co do

prowadzonej działalności i czynionych nakładów, dzierżawcy liczyli się z tym od samego początku i nie była to ingerencja władzy w ukształtowany stosunek prawny. Postanowienie o wyłączeniu obowiązywało także w Umowie dzierżawy. Przedmiotowa okoliczność nie została wzięta pod uwagę. Dodać należy, że jeżeli w umowie dzierżawy obowiązującej w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej obowiązywało postanowienie o wyłączeniu z umowy dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, nie procedowano w trybie art 4 Ustawy zmieniającej. W takiej umowie dzierżawy pozostawiono zatem jedynie możliwość wypowiedzenia przez Agencję umowy w zakresie do 30% powierzchni użytków rolnych, co nie było równoznaczne z faktycznym wyłączeniem. Jeżeli natomiast takiego postanowienia nie było w umowie dzierżawy, wiązało się to dla dzierżawcy z obowiązkiem faktycznego wyłączenia wskazanych przez Agencję działek, przy czym nie miało znaczenia czy w umowie dzierżawy było postanowienie pozwalające na wyłączenie części przedmiotu dzierżawy w innym zakresie niż wynikało to z art 4 Ustawy zmieniającej, czy do takiego wyłączenia rzeczywiście doszło itp.

Wskazując na powyższe podnieść należy, że

1. w umowach dzierżawy zawartych po wejściu w życie Ustawy zmieniającej obowiązuje postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez Krajowy Ośrodek umowy dzierżawy w zakresie do 30% powierzchni użytków rolnych;

2. jeżeli w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej obowiązywało w umowie dzierżawy postanowienie o możliwości wyłączenia z dzierżawy do 30% powierzchni użytków rolnych, Agencja nie stosowała art 4 Ustawy zmieniającej;

3. jeżeli w umowie dzierżawy w dacie wejścia w życie nie było postanowienia o możliwości wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych Agencja stosowała procedurę, o której mowa w art 4 Ustawy zmieniającej i faktycznie wyłączała 30% powierzchni użytków rolnych (niezależnie od tego czy było w umowie postanowienie o możliwości wyłączenia części przedmiotu dzierżawy innej niż 30% powierzchni użytków rolnych i faktycznie do wyłączenia doszło).

Powyższe świadczy jednoznacznie o naruszeniu zasady równości i uprzywilejowaniu określonej grupy dzierżawców. O ile bowiem w zakresie dzierżawców, o których mowa w pkt 1 i 2 powyżej wprowadzono do umowy dzierżawy lub pozostawiono jedynie możliwość wyłączenia do 30% powierzchni użytków rolnych, o tyle w przypadku dzierżawców, o których mowa w pkt 3 powyżej Agencja dokonała faktycznego wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy. Ponadto zrównano pozycję dzierżawców, którzy

nie byli zobowiązani do wyłączenia z dzierżawy w trakcie trwania umowy żadnych gruntów, z tymi, którzy takiego wyłączenia dokonali.

Ponadto zwrócić należy uwagę na fakt, iż przyszły dzierżawca jeszcze przed zawarciem umowy dzierżawy ma świadomość, że w trakcie jej obowiązywania może dojść do wypowiedzenia tej umowy w zakresie dotyczącym do 30% powierzchni użytków rolnych. Dzierżawca może zatem od samego początku oszacować sobie takie ryzyko i tak ukształtować swoją działalność, aby jak najmniej odczuć ewentualne wyłączenie części powierzchni dzierżawionego gruntu. Inaczej jednak rzecz się ma w zakresie umów dzierżawy obowiązujących już w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej. Tym dzierżawcom nie dano możliwości przygotowania się na takie ryzyko. Co więcej, dzierżawcy będący stroną obowiązujących umów dzierżawy zostali postawieni w gorszej sytuacji niż dzierżawcy zawierający umowy na podstawie nowego prawa. Jak wskazano powyżej, wyrażenie zgody przez dzierżawców na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, nie oznaczało wprowadzenia do umowy postanowienia analogicznego do postanowień nowych umów dzierżawy (stosownie do art 38 ust. 1a Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi), a wiązało się ze wskazaniem działek, które mają zostać wyłączone wraz z określeniem terminu tego wyłączenia. Ponadto Agencja przedstawiając propozycję wyłączenia oraz warunki aneksu w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych nie uwzględniała faktu, że na mocy postanowień umownych dochodziło bardzo często do wyłączenia części użytków z przedmiotu dzierżawy. Inaczej mówiąc praktyka działania Agencji była taka, że wskazując na 30% powierzchni użytków rolnych brano pod uwagę powierzchnię dzierżawionego gruntu w chwili podpisywania aneksu w przedmiocie wyłączenia, nie odnosząc się w żaden sposób do poprzednich wyłączeń. To doprowadziło do sytuacji, że dzierżawcy umów obowiązujących w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej byli postawieni w gorszej sytuacji od dzierżawców nowych umów. Mogli być oni bowiem zobowiązani do wyłączenia z przedmiotu dzierżawy na mocy postanowień umownych do 20% powierzchni użytków rolnych, a następnie po wejściu w życie Ustawy zmieniającej byli oni zobowiązani dodatkowo do wyłączenia 30%. Oznacza to de facto, że w trakcie trwania umowy dzierżawy dzierżawcy mogli być zobowiązani do wyłączenia większej powierzchni niż dzierżawcy nowych umów.

Z treści art. 4 Ustawy zmieniającej nie wynika konieczność dokonania przez Agencję wyłączenia części przedmiotu dzierżawy. Zastanawiające jest bowiem, że w zakresie nowych umów dzierżawy, tj. takich, które nie obowiązywały w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej art 38 ust. 1a Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi dotyczy

jedynie zawierania w umowach dzierżawy postanowienia o możliwości wyłączenia z umowy 30% powierzchni użytków rolnych na wniosek Agencji. W zakresie umów dzierżawy obowiązujących w dacie wejście w życie Ustawy zmieniającej Agencja przyjęła interpretację i rozwiązania polegające na tym, iż nie tylko dokonano zmiany umów dzierżawy, ale także dokonano samego wyłączenia. Trudno zgodzić się z taką interpretacją, w szczególności mając na uwadze treść uzasadnienia do projektu ustawy zmieniającej, w którym ustawodawca podkreślił, że w nowej regulacji chodzi o zwiększenie powierzchni użytków rolnych, która może być wyłączona z przedmiotu dzierżawy w trakcie trwania umowy dzierżawy. Należy podkreślić, że już sam fakt wprowadzenia regulacji dotyczącej wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych do obowiązujących w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej umów dzierżawy stanowi naruszenie zasady ochrony praw nabytych, natomiast przyjęcie powyższej interpretacji przez Pozwanego prowadzi nie tylko do naruszenia powyższej zasady, ale także zasady równości i proporcjonalności. Jak już wskazano, dzierżawcy związani umowami dzierżawy obowiązującymi w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej są gorzej traktowani niż dzierżawcy nowych umów dzierżawy, a jeżeli w tych umowach dodatkowo znajdowały się postanowienia dotyczące wyłączenia w trakcie trwania umowy do powierzchni, tacy dzierżawcy są postawieni także w gorszej pozycji od tych, którzy co prawda byli stronami umów dzierżawy obowiązujących w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej, ale w umowach dzierżawy było postanowienie o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych w trakcie trwania umowy, gdyż w takiej sytuacji art. 4 Ustawy zmieniającej nie miał zastosowania.

Z uzasadnienia projektu Ustawy zmieniającej możemy wyczytać, że art. 4 Ustawy zmieniającej jest związany z istniejącym bardzo dużym popytem na ziemię rolną, który nasilił się zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Głównym celem tych regulacji było rozdysponowanie jak największej powierzchni nieruchomości Zasobu zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, które zgodnie z Konstytucją RP są podstawą ustroju rolnego w Polsce, jak i umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości. Z uzasadnienia projektu Ustawy zmieniającej wynika zatem, że część dzierżawionych gruntów jest zabierana dotychczasowym dzierżawcom, którzy od lat prowadzą na nich działalność rolniczą, w celu przeznaczenia ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, a art. 4 Ustawy zmieniającej w zasadzie ma stanowić odpowiedź na coraz większy popyt na ziemię rolną. Powyższe świadczy jednoznacznie o naruszeniu zasady proporcjonalności i równości w działaniu ustawodawcy. Ustawodawca, chcąc ułatwić powiększenie gospodarstw rodzinnych, zastosował środki niewspółmierne do

osiągnięcia tego celu i chce go osiągnąć kosztem dotychczasowych dzierżawców. Nie ma przy tym znaczenia stan, że nieruchomości, z których zamierza się wyłączyć 30% powierzchni użytków rolnych stanowią zintegrowaną całość i funkcjonują całościowo, co oznacza, że wyłączenie części tych gruntów może doprowadzić do „zburzenia całości”.

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

1. dzierżawcy, którzy są stronami nowych umów dzierżawy;
2. dzierżawcy, którzy byli stronami umów dzierżawy w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej, ale w umowach było postanowienie o możliwości wyłączenia w trakcie trwania umowy 30% powierzchni użytków rolnych;
3. dzierżawcy, którzy byli stronami umów dzierżawy w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej, ale w umowach nie było postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie trwania umowy 30% powierzchni użytków rolnych;
4. dzierżawcy, jeżeli łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałyby 300 ha na co wskazuje art. 5 Ustawy zmieniającej,
5. spółki, 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.

Jak podkreśla się w doktrynie (...) przepis art. 4 Ustawy zmieniającej wprowadził nieproporcjonalne do zamierzonych celów uprawnienia Agencji, które ingerują w wolności i prawa dzierżawców.

Co więcej, wejście w życie ustawy wstrzymującej pokazuje jednoznacznie, że odebrane dzierżawcom grunty nie mogą być sprzedawane na rzecz indywidualnych rolników. Wyłączenie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu ustawą wstrzymującą świadczy o zmianie celów ustawodawcy, o czym była wcześniej mowa. Jak z powyższego wynika, tak istotna władcza ingerencja w stosunki prawne ukształtowane przed wejściem w życie ustawy zmieniającej była zupełnie niepotrzebna.

* * *

W zakresie pytania przedstawionego do rozpoznania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego, **czy art. 4 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta inaczej traktuje dzierżawców umów dzierżawy zawartych po wejściu w życie ustawy zmieniającej od dzierżawców związanych umowami dzierżawy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej**, Sąd pytający kierował się następującymi racjami:

Ustawa zmieniająca wprowadziła zmiany dotyczące wyłączenia z umowy dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych zarówno w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, jak i do nowych umów dzierżawy, tj. takich, które zostały zawarte po wejściu w życie ustawy zmieniającej.

W odniesieniu do umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej miał zastosowanie art. 4 ustawy zmieniającej, który nakazywał Agencji Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, przedstawienie dzierżawcom w formie pisemnego zawiadomienia propozycji dokonania zmian umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Agencja Nieruchomości Rolnych wysłała zatem do dzierżawców rzeczony zawiadomienie wraz z projektem aneksu wyłączającego i w przypadku zgody dzierżawcy na zaproponowane przez Agencję zmiany zawierano aneks do umowy dzierżawy i na jego podstawie oraz na gruncie art. 4 ustawy zmieniającej faktycznie wyłączano z umowy dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Opisaną powyżej procedurę zakładała więc faktyczne zmniejszenie powierzchni objętej umową dzierżawy, a nie tylko dawała możliwość takiego wyłączenia w przyszłości.

W odniesieniu do nowych umów dzierżawy w art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej wprowadzono do art. 38 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi ustęp 1a, zgodnie z którym w umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Jak wynika z powyższego, w przypadku nowych umów dzierżawy postanowienia umowne przewidują jedynie możliwość wyłączenia w przyszłości przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa części przedmiotu dzierżawy. Oznacza to, że do takiego wyłączenia w ogóle nie musi dojść. Ponadto dzierżawcy nowych umów dzierżawy są od razu świadomi możliwości wyłączenia przez Krajowy Ośrodek 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.


Jednoznacznie więc stwierdzić należy, iż dzierżawcy umów dzierżawy zawartych przed wejściem w życie ustawy zmieniającej są w gorszej sytuacji od dzierżawców nowych umów dzierżawy. W stosunku do tych pierwszych bowiem wyrażenie zgody na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych wiązało się z faktycznym wyłączeniem z dzierżawy wskazanych przez Agencję działek. Nie była to zatem jedynie możliwość po stronie Agencji do dokonania takiego wyłączenia. Ponadto dzierżawcy umów obowiązujących w dacie wejścia w życie ustawy zmieniającej nie mogli się spodziewać wprowadzenia zmiany i postawieniem ich przed iluzorycznym wyborem - albo wyrażenia zgody na zmniejszenie powierzchni przedmiotu dzierżawy i zachowania przysługujących im praw, w tym prawa do przedłużenia umowy i prawa pierwszeństwa, albo dzierżawienia całego przedmiotu dzierżawy do końca trwania umowy, przy jednoczesnej utracie istotnych dla dzierżawcy praw. Powyższe zaś świadczyć może o naruszeniu zasady równości i proporcjonalności, jak również zasady pewności prawa, zasady prawidłowej legislacji, zasady zaufania do państwa prawa oraz zakazu działania prawa wstecz.

II. Konstytucyjne wzorce kontroli wobec art. 5 ustawy zmieniającej

W zakresie drugiego z przedstawionych do rozpoznania Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych, tj. **czy art. 5 ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim ta regulacja w sposób odmienny traktuje dzierżawców w zależności od łącznej powierzchni dzierżawionych gruntów oraz kategorii podmiotów, które są współnikami w spółkach będących dzierżawcami**, Sąd pytający kierował się następującymi racjami:


Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej przepisu art. 4 ustawy zmieniającej nie stosuje się do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, w przypadku gdy:

- 1) łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej po dokonaniu wyłączenia nie przekraczała 300 ha, chyba że dzierżawca złożył 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 ustawy zmieniającej, 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.

Z powyższego wynika, że przepis dotyczący wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych nie ma zastosowania do wszystkich dzierżawców. Wyłączenie stosowania art. 4 ustawy zmieniającej nie dotyczy dzierżawców określonych w art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej. Należy podkreślić, że nie ma żadnego uzasadnienia dla nierównego traktowania dzierżawców. Nie wyjaśniono także z jakich powodów przyjęto wartość 300 ha jako granicę, której przekroczenie powoduje konieczność zastosowania art. 4 ustawy zmieniającej. Należy mieć na uwadze, że zastosowanie art. 4 ustawy zmieniającej do umowy dzierżawy miało dla dzierżawców istotne negatywne konsekwencje niezależnie od tego, czy dzierżawca przyjął bądź odrzucił zaproponowane przez Agencję warunki dotyczące wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Przyjęcie granicy w zakresie powierzchni użytków rolnych, która jest decydująca, czy dany przepis będzie miał zastosowanie czy też nie, z uwagi na skutek regulacji powinno być w sposób rzetelny i wnikliwy uzasadnione.

Przepis art. 5 Ustawy zmieniającej narusza konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji skoro różnicowanie w sposób nieuzasadniony sytuacji gospodarstw rolnych w zależności od powierzchni przekraczającej i nieprzekraczającej 300 ha ma znaczenie dla określenia pozycji prawnej dzierżawców takich gospodarstw. Takie „rozgraniczenie” nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia tym bardziej, że w praktyce życia gospodarczego bardzo często gospodarstwa rolne o powierzchni przekraczającej 300 ha prosperują o wiele lepiej niż mniejsze gospodarstwa. Należy jednoznacznie podkreślić, że zmiana wprowadzona Ustawą zmieniającą jest wymierzona wyłącznie w duże gospodarstwa i zmierza do szczególnego promowania indywidualnych rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne, a zupełnie marginalizuje dzierżawców prowadzących duże i dobrze prosperujące gospodarstwa rolne. Rozwiązanie to nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w treści art. 23 Konstytucji RP i zarazem skutkuje odebraniem nieruchomości wielu dotychczasowym dzierżawcom oraz przekazaniem ich indywidualnym rolnikom (w celu tworzenia, bądź rozwijania gospodarstw rodzinnych). Przedmiotowe działanie może natomiast rodzić obawy o wywołanie niekorzystnych skutków dla rolnictwa i stabilnego funkcjonowania polskiej gospodarki.



Zaznaczyć również należy, iż art. 23 Konstytucji RP ma charakter ochronny w tym znaczeniu, że oznacza niedopuszczalność stanowienia aktów prawnych, których skutkiem, choćby pośrednim, "mogłoby być ograniczanie i osłabianie gospodarstw rodzinnych" (zob. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy*, 2001, s. 118–119; Banaszak, *Konstytucja*, 2012, art. 23, Nb 3). Zapewnienie wsparcia i ochrony gospodarstwom rodzinnym powinno odbywać się w różnych sferach stanowienia i stosowania prawa oraz wszystkich relewantnych gałęziach prawa (*np. prawie podatkowym czy cywilnym*). W doktrynie podkreśla się, że powinno dotyczyć to wsparcia zarówno finansowego, jak i społecznego oraz gospodarczego [zob. uzasadnienie wyr. TK z 7.5.2014 r., K 43/12, OTK-A 2014, Nr 5, poz. 50, pkt 4.2.4; a w doktrynie: J. Boć, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej*, s. 60; L. Garlicki, Artykuł 23, w: Garlicki, *Konstytucja*, t. 4, s. 4, pkt 4; W. Skrzydło, *Konstytucja*, 2013, art. 23, Nb 2]. Nie ulega zatem wątpliwości, iż zgodnie z art. 23 Konstytucji RP działalność państwa, a zwłaszcza prowadzona przez nie polityka rolna i regulacje prawne, powinna "uwzględniać funkcjonowanie takich gospodarstw rolnych i zapewnić ich produktywność" (Banaszak, *Konstytucja*, 2012, art. 23, Nb 1) oraz "utrzymywać byt gospodarstw rodzinnych jako podstawy ustroju rolnego" (A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy*, 2001, s. 119). Ponadto stanowi on upoważnienie dla władz państwowych do podejmowania działań ingerujących w gospodarkę, jeżeli miałyby one na celu wsparcie rodzinnych gospodarstw rolnych, niemniej jednak wprowadzane rozwiązania preferujące gospodarkę rodzinną nie mogą naruszać wolności działalności gospodarczej oraz ochrony własności i dziedziczenia.

Ponadto z samej Konstytucji nie wynika definicja gospodarstwa rodzinnego, która również nie określa jego cech (por. A. Lichorowicz, *Konstytucyjne podstawy*, 2001, s. 116–117; K. Stefańska, *Gospodarstwo rodzinne*, s. 173 i n. oraz R. Budzinowski, *Problemy ogólne prawa rolnego*, s. 71). Aktualnie przedmiotowe pojęcie określa art. 5 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z nim za gospodarstwo rodzinne uważa się gospodarstwo rolne prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej ustawy za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną, będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha. Jednocześnie osoba taka musi posiadać kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkiwać w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, i prowadzić przez ten okres osobiście to gospodarstwo. W doktrynie wyrażono wątpliwości, czy definicja zawarta we wskazanej

ustawie rzeczywiście prawidłowo oddaje to, czym jest "rodzinne gospodarstwo rolne" w świetle art. 23 Konstytucji RP. Trudno uznać, że rodzinny charakter gospodarstwa rolnego wynika z tego, że podmiotem prowadzącym gospodarstwo jest rolnik indywidualny, którego "status rodzinny" jest faktycznie z punktu widzenia ustawy obojętny. Jeszcze większe wątpliwości budzi maksymalna norma obszarowa gospodarstwa rodzinnego określona na 300 ha powierzchni użytków rolnych. Wskazana powierzchnia nie znajduje żadnego uzasadnienia w uwarunkowaniach ekonomicznych czy potencjale produkcyjnym jednostki gospodarczej w zakresie możliwości utrzymania statystycznej rodziny rolniczej (*komentarz do art. 23 Konstytucji RP red. Safjan, Bosek 2016 wyd. 1*).

Przytoczone powyżej rozumienie gospodarstwa rodzinnego, które zasadniczo powinno opierać się na pracy członków rodziny nie znajduje powiązania z przyjętą normą obszarową wyznaczającą granicę, z którą w/w pojęcie jest utożsamiane. Powyższego nie potwierdzają przywoływane w doktrynie analizy statystyczne, wskazujące, iż średnia powierzchnia takiego gospodarstwa nie przekracza około 5 ha. W tych okolicznościach zróżnicowanie wprowadzone w art. 5 Ustawy zmieniającej, wyłączające spod regulacji art. 4 Ustawy zmieniającej gospodarstwa nie przekraczające powierzchni 300 ha użytków rolnych, nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnej ochronie gospodarstwa rodzinnego i preferowania takiej struktury funkcjonowania gospodarstw rolnych. Powyższe, jak już wskazywano w kontekście zarzutów niekonstytucyjności art. 4 Ustawy zmieniającej, świadczy również o zróżnicowaniu sytuacji prawnej, podmiotów do 300 ha i powyżej 300 ha, w kontekście określenia podmiotów, które nie są objęte regulacją art. 4 Ustawy zmieniającej.

Kwestionowana regulacja powinna podlegać ocenie również pod kątem niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ochroną na podstawie tego artykułu są też objęte inne prawa majątkowe, a więc np. użytkowanie wieczyste czy ograniczone prawa rzeczowe, czy prawa o charakterze zobowiązaniowym, takie jak właśnie dzierżawa. Ochrona prawna, o której mowa w przywołanym przepisie, dotyczy m.in. prawa dzierżawy, ale jako całości.

Ochrona własności i innych praw majątkowych znajduje także dodatkowe potwierdzenie w zasadzie ochrony praw nabytych. Chodzi naturalnie o prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem. Stanowisko to jest już utrwalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (*Haczkowska Monika (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej*

Polskiej. Komentarz). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie o sygn. akt: P 12/2011 chodzi przede wszystkim o pozytywne obowiązki stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz o negatywny obowiązek ustawodawcy powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Analiza przepisu art. 5 Ustawy zmieniającej daje podstawę do przyjęcia, że wytyczne, o których napisał Trybunał Konstytucyjny nie zostały zrealizowane. Ustawodawca stworzył regulację, która nie tylko nie udziela ochrony prawom majątkowym, a wręcz przeciwnie taką ochroną zmniejszyła bądź jej całkowicie pozbawiła. Przedmiotowe naruszenie w związku z kwestionowanym art. 5 Ustawy zmieniającej wiąże się z faktem pogorszenia a zasadniczo jej odmowy dzierżawcom, nie odpowiadającym kryteriom wskazanym w art. 5 ust. 1 Ustawy zmieniającej. Konsekwencją powyższego była pełna ingerencja w zawarte już stosunki - umowy dzierżawy skutkująca pogorszeniem pozycji wyłącznie dzierżawców dysponujących ponad 300 ha użytków rolnych, i to nie tylko poprzez władcze organicznie powierzchni na której w dalszym ciągu będą mogli realizować prawa przysługujące im na podstawie stosunku umownego/zobowiązaniowego ale również zmarginalizowanie ich sytuacji odnośnie poczynionych nakładów, w tym w postaci zabudowań.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż pomimo nie obowiązywania zasady szczególnego prymatu prawa własności państwowej, de facto na skutek treści art. 5 ust. 1 pkt Ustawy zmieniającej taka szczególnie ochrona zawartego już stosunku umownego dzierżawy została przyznana szczególnej kategorii podmiotów, tj. spółkom o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 Ustawy zmienianej, o której mowa w art. 1, lub innym spółkom prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.

* * *

Mając powyższe na względzie, Sąd orzekł jak w sentencji na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także na podstawie art. 177 § 1 pkt 3¹ k.p.c.



[Handwritten signature]