SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 21/16
BAS-WPTK-2507/16

Warszawa, dnia 25 maja 2017 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 25. 05. 2017
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Poznaniu z 22 września 2016 r. (sygn. akt P 21/16) jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Sąd Okręgowy w Poznaniu XII Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd; sąd) postanowieniem z 22 września 2016 r., sygn. akt zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK, Trybunał) z pytaniem prawnym (sygn. akt P 21/16), czy przepisy ustawy z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382; dalej: u.z.u.g.n.r.) są zgodne z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, w szczególności czy:

a) art. 4 ust. 1 do 15 u.z.u.g.n.r. jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

b) art. 5 ust. 1 do 3 u.z.u.g.n.r. jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 22, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

c) art. 12 u.z.u.g.n.r. jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

W odpowiedzi na zarządzenie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 2016 r. (sygn. akt Tp 12/16), pytający sąd w postanowieniu z 4 listopada 2016 r. sprecyzował przedmiot zaskarżenia, wskazując, że nie jest nim cała u.z.u.g.n.r., a wyłącznie niektóre przepisy tej ustawy, tj.: art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 12 u.z.u.g.n.r.

2. Artykuł 4 u.z.u.g.n.r. ma następujące brzmienie:

„1. Jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie

wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

2. Agencja Nieruchomości Rolnych wraz z zawiadomieniem, o którym mowa w ust. 1, przesyła projekt zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 1, określający działki ewidencyjne lub ich części, które proponuje wyłączyć z dzierżawy. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

3. W terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, dzierżawca składa Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie w formie pisemnej o:

1) przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy zawartych w projekcie, o którym mowa w ust. 2, albo

2) odrzuceniu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy zawartych w projekcie, o którym mowa w ust. 2.

4. W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia, o którym mowa w ust. 3, uznaje się, że dzierżawca odrzucił zaproponowane przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmiany umowy dzierżawy.

5. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 pkt 1, Agencja Nieruchomości Rolnych i dzierżawca niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia przez dzierżawcę oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy dokonują, w formie pisemnej, zmiany tej umowy.

6. Od dnia wydania Agencji Nieruchomości Rolnych nieruchomości wyłączonych z dzierżawy następuje odpowiednie zmniejszenie czynszu dzierżawnego.

7. W przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5, dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy, wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy.

8. Oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, o którym mowa w ust. 7, dzierżawca składa Agencji Nieruchomości Rolnych w formie pisemnej wraz

z oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy, podając termin, w którym dokona tego zakupu. Termin ten nie może być krótszy niż 3 miesiące od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5, i dłuższy niż:

1) 2 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa nie później niż po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;

2) 4 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy i nie później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;

3) 6 lat, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy.

9. W przypadku przeznaczenia nieruchomości lub jej części na cele nierolnicze w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uprawnienie do zakupu, o którym mowa w ust. 7, przysługuje po uzyskaniu zgody Agencji Nieruchomości Rolnych.

10. Agencja Nieruchomości Rolnych przeznacza do sprzedaży na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą użytki rolne wyłączone z dzierżawy w wyniku zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5 – w terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy.

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

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

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

2) spełnienia warunków przyznania pomocy, o której mowa w pkt 1, jeżeli wniosek o jej przyznanie został złożony przed dniem wejścia w życie niniejszej

ustawy, oraz wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z tą pomocą po jej przyznaniu

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

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

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

15. Użytki rolne, o których mowa w ust. 12, Agencja Nieruchomości Rolnych 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".

3. Artykuł 5 ust. 1 u.z.u.g.n.r. brzmi:

„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 wniosek o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub

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

4. Artykuł 12 u.z.u.g.n.r. stanowi, że ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

5. Sejm uznaje również za stosowne przywołanie treści art. 38 ust. 1a ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1014 ze zm.): „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". Do przepisu tego odwołuje się bowiem zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 4 ust. 1 u.z.u.g.n.r.

II. Stan faktyczny sprawy

Pytanie prawne zostało sformułowane w związku z toczącym się przed pytającym sądem procesem z powództwa spółki R sp. z o.o. (dalej: powódka, powodowa spółka) przeciwko Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR, Agencja) – Oddział w P o nakazanie pozwanej złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu łączącej strony umowy dzierżawy nr z grudnia 1992 r. o kolejne dziesięć lat, tj. do grudnia 2022 r.

Agencja oddała powodowej spółce w posiadanie, w trybie przetargowym, nieruchomości do odpłatnego korzystania (dzierżawy). Przedmiotem zawartej umowy dzierżawy były zorganizowane części byłego Państwowego Gospodarstwa Rolnego w S i B z obowiązkiem

. Na podstawie umowy dzierżawy nr powodowa spółka weszła w posiadanie ha gruntów rolnych należących do Skarbu Państwa. Z przedmiotu dzierżawy Agencja już wcześniej wyłączyła część działek o powierzchni ha, na skutek czego w posiadaniu powodowej spółki pozostał obszar o łącznej powierzchni ha, w tym ha użytków rolnych.

Przed końcem okresu obowiązywania ww. umowy dzierżawy, który upływał grudnia 2012 r., powodowa spółka, powołując się na uprawnienia wynikające z zapisów tej umowy, złożyła ANR pisemną ofertę przedłużenia umowy dzierżawy. Agencja, powołując się na art. 4 ust. 1 u.z.u.g.n.r., zawiadomiła (pismem z kwietnia 2012 r.) powódkę, że z dzierżawy zostaną wyłączone konkretne działki o powierzchni ha, stanowiące 30% użytków rolnych dzierżawionych przez

powodową spółkę. W odpowiedzi na to stanowisko, powódka złożyła swoją propozycję wyłączenia 30% gruntów, wskazując inne działki, które miałyby podlegać wyłączeniu, jednak Agencja nie przyjęła tej propozycji i uznała, że powódka odrzuciła zaproponowane zmiany.

Spółka wniosła do pytającego sądu powództwo o zobowiązanie ANR do złożenia oświadczenia woli o przedłużenie ww. umowy dzierżawy o 10 lat, ewentualnie o ustalenie, że umowa dzierżawy wiąże strony. W uzasadnieniu pozwu powódka podniosła, że zgodnie z § 3 ust. 1 zdanie drugie tekstu jednolitego ww. umowy dzierżawy, Agencja miała obowiązek przedłużyć umowę dzierżawy na dalsze 10 lat, na warunkach złożonej przez powodową spółkę oferty z 16 kwietnia 2012 r. Z kolei pozwana ANR, wnosząc o oddalenie powództwa, powołuje się na art. 4 i art. 6 u.z.u.g.n.r. Jak stwierdza pytający sąd, na podstawie u.z.u.g.n.r. pozwana Agencja żądała wyłączenia, poza wcześniej już odłączonymi 36%, dodatkowo 30% z pozostałego areału gruntów oraz poza tym limitem, dodatkowo ok. ha dla byłego właściciela. Powodowej spółce pozostałoby w dzierżawie ok ha i to najgorszych gruntów, ,

III. Zarzuty pytającego sądu

Zdaniem pytającego sądu, zaskarżona ustawa, szczegółowo regulując zagadnienia z dziedziny gospodarowania nieruchomościami rolnymi „nie uwzględniła w swoich rozstrzygnięciach podstawowych kwestii wpływających w znaczący sposób na praktyczne oddziaływanie tych przepisów na sytuację dzierżawców".

W szczególności pytający sąd wskazuje, że zgodnie z przepisami rozdziału 8 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r., poz. 1491 ze zm.; dalej: u.g.n.r.) mienie wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób) może być wydzierżawiane po przeprowadzeniu przetargu, którego to wymogu nie stosuje się m.in. w przypadku, gdy dotychczasowy dzierżawca złożył Agencji oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Agencją, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy (art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.). W ocenie pytającego sądu, regulacja ta prowadzi do powstania „określonych praw nabytych powódki", a „władcze ingerowanie w te

uprawnienia i odmienne regulowanie (czy likwidowanie) raz nabytych praw dzierżawcy w trybie u.z.u.g.n.r. jest naruszeniem zasad poprawnej legislacji rodzącym konsekwencje faktyczne i prawne stanowiące złamanie podstawowych zasad ustrojowych". Ingerowanie prawodawcy w sferę praw nabytych jest dopuszczalne wyłącznie w uzasadnionych i ściśle określonych przypadkach, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny. Jak stwierdza pytający sąd, przepisy art. 4 i art. 5 u.z.u.g.n.r. pozostają w rażącym kontraście do tej zasady.

W ocenie pytającego sądu, art. 5 u.z.u.g.n.r. wprowadza rozróżnienie sytuacji podmiotów w zależności od stanu majątkowego, ponieważ wyłącza stosowanie art. 4 u.z.u.g.n.r. wobec dzierżawców, którzy władają łącznie poniżej 300 hektarami użytków rolnych Zasobu po dokonaniu wyłączenia 30% powierzchni nieruchomości z dzierżawy. Ponadto, wyłączenie to dotyczy również określonych spółek, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji. Jak stwierdza pytający sąd, stanowi to jaskrawy przejaw dyskryminacji podmiotów, poprzez nieuzasadnione nierówne traktowanie tylko w zależności od powierzchni areału bądź stanu prawnego, czy rodzaju podmiotów, którym przysługują ograniczone prawa do nieruchomości.

Jak zaznacza pytający sąd, zawarty w art. 4 ust. 1-15 u.z.u.g.n.r. obowiązek Agencji składania dzierżawcom propozycji zmian trwających umów dzierżawy narusza fundamentalne zasady prawa cywilnego, tj. obowiązek respektowania wykonywania umów i zakaz działania prawa wstecz. Odrzucenie przez dzierżawcę złożonej przez Agencję oferty wyłączenia części nieruchomości pozbawia go prawa pierwszeństwa nabycia przedmiotu dzierżawy oraz prawa przedłużenia czasu trwania umowy dzierżawy bez przeprowadzenia przetargu. Wybór działek podlegających wyłączeniu pozostawiony został Agencji, a dzierżawca może jedynie w całości przyjąć albo odrzucić jej propozycję, bez żadnej możliwości weryfikacji. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że zasada autonomii woli nie została naruszona. Odmowa przez dzierżawcę przyjęcia oferty skutkuje bowiem sankcją w postaci pozbawienia go prawa do pierwszeństwa nabycia przedmiotu dzierżawy oraz prawa do przedłużenia umowy dzierżawy. Sąd pytający wskazuje również, że ustawa nie reguluje kwestii ewentualnych rekompensat za skutki rozwiązania części umowy (w zakresie wyłączonych 30%) przed terminem jej zakończenia. Zdaniem pytającego sądu, przepisy art. 4 ust. 1-3 u.z.u.g.n.r. naruszają z tego powodu również zasadę określoności prawa i zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ustawodawca postawił dzierżawców „nie przed racjonalnym wyborem, ale przed wyborem mniejszego zła [...]". W tym kontekście pytający sąd wskazuje także, że trzydziestodniowy termin *vacatio legis* przewidziany w art. 12 u.z.u.g.n.r. stanowi zbyt krótki okres w przypadku gospodarstw rolnych, by można było przewidzieć i zrównoważyć skutki wyłączeń gruntów. Dlatego przepis ten naruszać ma zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem pytającego sądu, art. 4 ust. 1 u.z.u.g.n.r. budzi istotne wątpliwości w zakresie jego zgodności z zasadą określoności prawa, ponieważ „stwarza trudności i wątpliwości interpretacyjne, których nie można usunąć w drodze językowej wykładni prawa". Nieprecyzyjność tego przepisu wyklucza jego jednolitą wykładnię i stosowanie. W praktyce, umożliwia on znacznie głębsze „wywłaszczenie" dzierżawców, gdyż w stosunku do dzierżawców, których umowy zawierają tzw. umowne wyłączenie Agencja mogłaby według swojego wyboru zastosować łącznie zarówno dotychczasowe umowne wyłączenia, jak i dodatkowe ustawowe wyłączenia w zakresie 30% użytków rolnych. Skutkiem tej niekonsekwencji ustawodawczej jest możliwość pozbawienia niektórych dzierżawców nawet ponad 50% dzierżawionego areału. W ten sposób, art. 4 w związku z art. 38 ust. 1a u.z.u.g.n.r. ograniczać ma konstytucyjną ochronę praw majątkowych innych niż własność (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Pytający sąd wskazuje ponadto na niezgodność art. 4 i art. 5 u.z.u.g.n.r. z wynikającą z art. 64 ust. 1 Konstytucji zasadą ochrony innych praw majątkowych. Podkreślając, że ochrona praw nabytych nie ma absolutnego charakteru, podnosi wątpliwości co do tego, czy kwestionowane uregulowania mieszczą się w zakresie dopuszczalnych odstępstw od zasady ochrony praw nabytych. Jak stwierdza pytający sąd: „Sporne prawa, a mianowicie pierwszeństwo nabycia i przedłużenie umowy dzierżawy bez przetargu należą do sfery praw prywatnych, a ich źródłem jest umowa zawarta pomiędzy dzierżawcą a ANR, jednak zasadnicze elementy treści tej umowy określone są w przepisach prawa cywilnego". Zdaniem pytającego sądu, art. 22 Konstytucji nie wyklucza ograniczenia prowadzenia działalności rolniczej, o ile jest ono uzasadnione wskazanymi tam przesłankami. Jednakże z zaskarżonej ustawy nie można wyinterpretować tych przesłanek.

Pytający sąd kwestionuje ponadto art. 5 ust. 1 u.z.u.g.n.r., wyłączający spod zakresu zastosowania ustawy określone kategorie podmiotów, tj. tych dzierżawców, których wielkość dzierżawy po pomniejszeniu wynosi 300 ha i tych gospodarstw,

gdzie większość udziałów w spółce będącej dzierżawcą należy do Skarbu Państwa, z punktu widzenia zgodności z zasadą równości (art. 32 Konstytucji) oraz zasadą równej ochrony praw majątkowych. Ustawodawca, wprowadzając regulację art. 5 ust. 1 u.z.u.g.n.r. różnicującą dzierżawców, nie kierował się żadną transparentną czy racjonalną przesłanką. Ponadto, zdaniem pytającego sądu, art. 4 i art. 5 u.z.u.g.n.r. są niezgodne z art. 21 Konstytucji, który to przepis dopuszcza wywłaszczenie w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych. W ocenie pytającego sądu nie istnieje żaden ważny interes publiczny uzasadniający ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej wprowadzone zaskarżonymi przepisami.

Odpowiadając na zarządzenie TK z 12 października 2016 r. wzywające pytający sąd do usunięcia braków formalnych pytania prawnego, sąd ten doprecyzował, że przedmiotem zaskarżenia są:

- art. 4 u.z.u.g.n.r., któremu sąd zarzucił niezgodność z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- art. 5 ust. 1 u.z.u.g.n.r., któremu sąd zarzucił naruszenie art. 20, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i ust. 2,
- art. 12 u.z.u.g.n.r., któremu sąd zarzucił naruszenie art. 2 Konstytucji.

Jak zaznaczył pytający sąd, wszystkie jednostki art. 4 u.z.u.g.n.r. są powiązane funkcjonalnie z zasadniczym ustępem 1 i tworzą systemową i logiczną całość. Treść normatywna art. 4 jest spójna i funkcjonalnie powiązana, dlatego zarzut musi dotyczyć całego artykułu.

IV. Analiza formalnoprawna

1. W myśl art. 193 Konstytucji 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 sądem. W art. 193 Konstytucji sformułowane zostały zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego: a) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej; b) przesłanka przedmiotowa, w świetle której pytanie prawne ma

dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

Zgodnie z ustabilizowanym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, postępowanie zainicjowane pytaniem prawnym służy kontroli konstytucyjności przepisów w związku z konkretną sprawą zawisłą przed sądem, na gruncie której pojawiła się wątpliwość co do legalności lub co do konstytucyjności przepisu prawnego, który ma być zastosowany w tej właśnie sprawie (zob. wyrok TK z 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05). Merytorycznej kontroli Trybunału w trybie pytania prawnego podlegają zatem tylko te przepisy, od których interpretacji lub zastosowania zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. wyrok TK z 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 27 kwietnia 2004 r. (sygn. akt P 16/03), „charakterystyczna dla instytucji pytań prawnych, jako procedury konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, jest przesłanka funkcjonalna, ujmowana w postaci relewantnej (tj. prawnie doniosłej) relacji między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy. Obejmuje ona m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia te są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, iż zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do TK". Z kolei w postanowieniu z 14 grudnia 2004 r. (sygn. akt P 32/02), Trybunał podkreślił, iż „instytucja pytania prawnego [...] opiera się na obiektywnie istniejącej potrzebie stwierdzenia, czy przepis, który podlega zastosowaniu w toczącej się przed sądem sprawie, jest zgodny z aktem normatywnym wyższego rzędu. [...] potrzeba ta musi być tego rodzaju, że sąd przedstawiający pytanie prawne nie mógłby rozstrzygnąć toczącej się przed nim sprawy bez wcześniejszej odpowiedzi na pytanie prawne, gdyż samo rozstrzygnięcie konkretnej sprawy uzależnione jest właśnie od treści odpowiedzi". Przesłanką dopuszczalności pytania prawnego jest więc istnienie ścisłego związku między wynikiem badania przez TK konstytucyjności przepisu a wynikiem konkretnego postępowania toczącego się przed sądem (por. postanowienia TK z: 21 marca 2005 r., sygn. akt P 11/04; 15 maja 2007 r.,

sygn. akt P 13/06; wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07; 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

Jeszcze dobitniej konieczność spełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego i obowiązki spoczywające w związku z tym na pytającym sądzie wyraził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 4 października 2010 r. (sygn. akt P 12/08), w którym przypomniał, że musi „istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem. Jednak to sąd pytający winien wskazać tę zależność, uzasadniając, że rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, w związku z którą postawił pytanie prawne, nie jest możliwe bez odpowiedzi TK, udzielonej w stosownym orzeczeniu [...]". W tym samym postanowieniu, odwołując się do swojego dotychczasowego, utrwalonego orzecznictwa, Trybunał podkreślił subsydiarny charakter pytania prawnego. Zdaniem Trybunału, „sąd mający wątpliwość co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją powinien przede wszystkim we własnym zakresie zmierzać do jej wyjaśnienia, biorąc pod uwagę w szczególności zasadę niesprzeczności systemu prawa, zasadę nadrzędności oraz dyrektywę nadawania przepisom i normom prawnym takiego znaczenia, które w sposób optymalny realizowałoby wartości konstytucyjne" (postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08). Z kolei w postanowieniu z 27 lutego 2008 r. (sygn. akt P 31/06), Trybunał zaznaczył, iż: „pytanie prawne jest niedopuszczalne w wypadku, gdy wątpliwości sądu co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją mogą być usunięte w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie można zastosować inne, niebudzące wątpliwości przepisy lub inny akt normatywny. Najpierw sądy powinny bowiem dokonywać wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją [...], a dopiero gdy te zabiegi zakończą się niepowodzeniem, powstaje możliwość przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego". Należy też zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału, „pytanie prawne nie może być środkiem służącym usuwaniu wątpliwości dotyczących wykładni przepisów; Trybunał nie może również rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze stosowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości. Nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego i pozostaje poza jego kognicją precyzowanie przepisów prawa przez wybór wiążącej wykładni"

(por. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08).

Ponadto, w myśl art. 57 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), pytanie prawne musi zawierać, oprócz sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, także jego uzasadnienie, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Na sądzie pytającym spoczywa również ciężar udowodnienia, w zakresie objętym pytaniem, niezgodności ze wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi. Jak konsekwentnie przyjmował Trybunał na tle analogicznych postanowień wcześniejszych ustaw regulujących postępowanie przed TK (w szczególności art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), „ciężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z Konstytucją" (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz wyroki TK z: 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04). Podkreślić należy także, iż – zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK – Trybunał Konstytucyjny jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego pytania prawnego. Nie może też – wychodząc poza granice określone w pytaniu – wyręczać sądu pytającego w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych w pytaniu prawnym wątpliwości (zob. np. postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. Pytanie prawne jest środkiem prawnym inicjującym konkretną kontrolę konstytucyjności prawa, a nie narzędziem angażującym sąd konstytucyjny w ocenę wewnętrznej spójności przepisów prawnych czy też rozwiązywanie problemów związanych z ich wykładnią. Na takim stanowisku stoi Trybunał Konstytucyjny, który konsekwentnie przyjmuje, iż nie może rozstrzygać wątpliwości prawnych związanych ze sprawowaniem przez sądy wymiaru sprawiedliwości (zob. m.in. postanowienia TK z: 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06; 12 lutego 2009 r., sygn. akt P 64/08; 24 maja 2010 r., sygn. akt P 13/09 oraz K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo" 2001, nr 9, s. 25).

Trybunał podkreśla ponadto, że pytanie prawne nie może być traktowane jako pomoc organom sądowym w merytorycznej ocenie sprawy zawisłej przed sądem (zob. np. postanowienia TK z: 12 lutego 2008 r., sygn. akt P 62/07; 24 maja 2010 r., sygn. akt P 13/09). W wyroku z 7 listopada 2005 r. (sygn. akt P 20/04) Trybunał wyraził pogląd, iż „w instytucji pytania prawnego dopatrzyć się można pewnych elementów zasady subsydiarności, wyrażających się w tym, że może ono być przedstawione wówczas, gdy inne możliwości rozstrzygnięcia sprawy rozpatrywanej przez sąd bez zastosowania niekonstytucyjnego przepisu (np. umorzenie postępowania z innych przyczyn, ustalenie, że określony przepis nie ma w danej sprawie zastosowania, a przede wszystkim – wykładnia w zgodzie z Konstytucją w dopuszczalnych ramach) nie mogą być wykorzystane". Trybunał wielokrotnie zaznaczał, że nie jest jego zadaniem wskazywanie sądom prawidłowej wykładni przepisów prawnych, w zgodzie z Konstytucją. Wykładnia prawa jest częścią procesu stosowania prawa, tzn. prawnej kwalifikacji konkretnych stanów faktycznych, celem skonstruowania na podstawie norm generalnych i abstrakcyjnych, na gruncie przepisów prawnych, normy indywidualnej skierowanej do konkretnych adresatów. Takie normy, w postaci orzeczeń, formułują sądy sprawujące wymiar sprawiedliwości, do których nie należy, będący sądem prawa, Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie ze stanowiskiem TK, „Ustalając relewancję pytania prawnego, należy mieć na uwadze, że z reguły nie będzie podstaw do przyjęcia istnienia tej przesłanki wtedy, gdy rozstrzygnięcie sprawy jest możliwe bez uruchomienia instytucji pytania prawnego. Sytuacja taka wystąpi w szczególności wówczas, gdy istnieje możliwość usunięcia wątpliwości prawnych przez stosowną wykładnię budzącego zastrzeżenia aktu prawnego bądź też możliwość przyjęcia za podstawę rozstrzygnięcia innego aktu. Innymi słowy – przesłanka funkcjonalna obejmuje m.in. konieczność wykazania, że zastrzeżenia zgłoszone wobec kwestionowanego przepisu są obiektywnie uzasadnione oraz na tyle istotne, że zachodzi potrzeba ich wyjaśnienia w ramach procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli zatem sąd orzekający ma wątpliwości natury konstytucyjnej co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, powinien w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją. Takie zachowanie stanowi realizację nakazu dokonywania wykładni ustaw w sposób zgodny z Konstytucją i powinno poprzedzać

wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w trybie art. 193 Konstytucji" (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; por. także wyrok TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt P 19/10). „Jest to powinność sądu wynikająca z art. 8 Konstytucji; dokonywanie interpretacji prawa budzącego wątpliwości lub niejasnego, poprzez odczytanie normy przez pryzmat norm i aksjologii konstytucyjnej jest postacią bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy" (tak w postanowieniu TK z 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06). W przypadku, gdy skład orzekający sądu pytającego ma wątpliwości co do zgodności z prawem dokonanej wykładni prokonstytucyjnej, powinien wykorzystać istniejące mechanizmy nadzoru judykacyjnego i zwrócić się ze stosownym wnioskiem do Sądu Najwyższego albo Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 215).

3. Jak wynika z uzasadnienia przedmiotowego pytania prawnego, według aneksu 8A/2004/17/R/D/92 z 23 lutego 2004 r. ustalającego jednolity tekst umowy dzierżawy, której dotyczy spór zawisły przed pytającym sądem, postanowienie zawarte w § 3 ust. 3 tej umowy miało następujące brzmienie: „Strony ustalają, że z przedmiotu umowy mogą zostać wyłączone: 1) grunty o łącznej powierzchni nie większej niż 321,1240 ha (słownie trzysta dwadzieścia jeden hektarów), co stanowi 50% areału objętego niniejszą umową w dniu jej podpisania". Oznacza to, że do umowy dzierżawy jeszcze przed wejściem w życie u.z.u.g.n.r. zostało wprowadzone postanowienie, umożliwiające Agencji jednostronne zmniejszenie dzierżawionego areału i to w zakresie większym niż przewidziany w art. 38 ust. 1a u.g.n.r., gdyż obejmującym nie 30%, ale aż 50% dzierżawionej nieruchomości. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.z.u.g.n.r. regulacją zawartą w tym artykule objęte są wyłącznie te umowy dzierżawy zawarte przed dniem wejścia w życie u.z.u.g.n.r., które nie zawierają postanowienia o przewidzianej w art. 38 ust. 1a u.g.n.r. możliwości wypowiedzenia przez ANR umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Ponieważ umowa dzierżawy, której dotyczy sprawa zawisła przed pytającym sądem, zawiera takie wyłączenie (a nawet umożliwia ANR wyłączenie areału o większej powierzchni), pojawia się wątpliwość, czy można będzie, w sprawie zawisłej przed pytającym sądem, zastosować zaskarżony art. 4 u.z.u.g.n.r. Należy wskazać, że oprócz wykładni językowej art. 4 ust. 1 u.z.u.g.n.r., także jego wykładnia funkcjonalna oraz wykładnia zmierzająca do

zapewnienia zgodności przepisu ustawy z Konstytucją (tzw. wykładnia prokonstytucyjna) uzasadniają wniosek, że przepis ten nie powinien znaleźć zastosowania do umowy dzierżawy istniejącej między stronami toczącymi spór przed pytającym sądem. Artykuł 38 ust. 1a u.g.n.r. został dodany przez art. 1 pkt 22 u.z.u.g.n.r. Przepis ten nie był przewidziany w pierwotnej wersji projektu u.z.u.g.n.r. i dlatego w jego uzasadnieniu (druk sejmowy nr 2849/VI kad.) brak jest odniesienia do tej regulacji. Można jednak przyjąć, że celem art. 38 ust. 1a u.g.n.r. było wzmocnienie pozycji ANR jako strony umowy dzierżawy poprzez przyznanie Agencji jednostronnej kompetencji do jej częściowego wypowiedzenia w zakresie wyłączenia 30% dzierżawionej nieruchomości rolnej. W doktrynie przepis art. 38 ust. 1a u.g.n.r. jest oceniany krytycznie. Wskazuje się, że „ustawodawca narzuca autorytarnie dzierżawcy możliwość wypowiedzenia przez Agencję umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Zostało to dokonane bez względu na wolę dzierżawcy, co niewątpliwie stanowi przełamanie i ograniczenie podstawowej dla prawa cywilnego zasady swobody umów (zob. A. Lichorowicz, *Nowy etap rozwoju (?) prawnej regulacji dzierżawy gruntów państwowych*, w: *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga Jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk i in., Białystok 2012, s. 209)" (Ł. Sanakiewicz, *Komentarz do art. 38 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, Lex/el. 2014, nr 9017). Wykładnia funkcjonalna art. 4 u.z.u.g.n.r. w związku z art. 38 ust. 1a u.g.n.r. może jednak uzasadniać wniosek, że w przypadku, gdy takie uprawnienie ANR wynika już z zawartej umowy dzierżawy (i to w stopniu wyższym, niż przewidziany w art. 38 ust. 1a u.g.n.r.), zrealizowany jest cel tych przepisów, co powinno wykluczyć ich zastosowanie. Wniosek ten wzmacnia dodatkowo wykładnia prokonstytucyjna: Uznanie, że ANR jest uprawniona do jednostronnego wyłączenia z dzierżawy aż 80% areału dzierżawionej nieruchomości (tj. 50% – na podstawie pierwotnej umowy dzierżawy, a 30% – na podstawie nowego postanowienia dodanego do tej umowy stosownie do art. 38 ust. 1a u.g.n.r.) prowadziłoby do tak głębokiej ingerencji w prawa majątkowe dzierżawcy, że nasuwałoby to wątpliwości co do zgodności z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wątpliwości sądu stosującego prawo co do zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją sąd ten powinien starać się usunąć w drodze wykładni tego aktu w zgodzie z Konstytucją (postanowienia TK z: 29 listopada 2001 r., sygn. akt P 8/01;

27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03). Oznacza to, że również wątpliwości interpretacyjne, które nasuwały zakwestionowane w pytaniu prawnym przepisy, pytający sąd powinien starać się usunąć w drodze ich wykładni uwzględniającej wartości i standardy konstytucyjne. Sąd zarzuca art. 4 ust. 1 u.z.u.g.n.r. nieprecyzyjność, mającą, w jego ocenie, przesądzać o sprzeczności tego przepisu z zasadą określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Przyjmując za pozwaną Agencją, że art. 4 u.z.u.g.n.r. znajduje zastosowanie w rozstrzyganej sprawie, pytający sąd nie podjął jednak autonomicznej próby oceny tej kwestii przy zastosowaniu powołanych dyrektyw wykładni funkcjonalnej oraz wykładni zmierzającej do zapewnienia zgodności interpretowanych przepisów z Konstytucją. Zastosowanie metod wykładni innych niż językowa pozwoliłoby pytającemu sądowi na interpretację i zastosowanie art. 4 u.z.u.g.n.r. w sposób zgodny z Konstytucją, bez konieczności formułowania pytania prawnego do TK.

Dlatego, w ocenie Sejmu, pytanie prawne nie spełnia przesłanki funkcjonalnej, wynikającej z art. 193 Konstytucji oraz z art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK i wymagającej wykazania przez pytający sąd, że od odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed tym sądem oraz wyjaśnienie, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie tej sprawy.

4. W ocenie Sejmu, niespełnienie przesłanki funkcjonalnej należy również stwierdzić w odniesieniu do kolejnego z zaskarżonych przepisów, tj. art. 5 ust. 1 u.z.u.g.n.r. Wyłącza on stosowanie art. 4 u.z.u.g.n.r. wobec podmiotów w nim wskazanych (ust. 1 pkt 1 i 2 u.z.u.g.n.r.). Pytający sąd sformułował na tym tle zarzut naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji). Merytoryczna ocena tego zarzutu nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Nawet bowiem ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że wyłączenie spod regulacji art. 4 u.z.u.g.n.r. podmiotów określonych w art. 5 ust. 1 u.z.u.g.n.r. narusza zasadę równości, nie miałoby wpływu na zastosowanie art. 4 u.z.u.g.n.r. wobec powódki. W istocie rozpoznanie tego zarzutu stanowiłoby przejaw kontroli abstrakcyjnej art. 5 ust. 1 u.z.u.g.n.r., do której zainicjowania pytający sąd nie jest uprawniony.

5. Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, pytanie prawne powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Wymaganie powyższe obowiązywało również na gruncie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 poz. 1157), właściwej dla chwili wystąpienia sądu pytającego do Trybunału Konstytucyjnego.

W orzecznictwie TK konsekwentnie podkreśla się, że prawidłowe pismo inicjujące postępowanie przed Trybunałem powinno zawierać szczegółową i precyzyjną jurydyczną argumentację uprawdopodabniającą stawiane zarzuty (zob. np. postanowienia TK z: 17 listopada 2011 r., sygn. akt Ts 40/11; 2 lutego 2012 r., sygn. akt Ts 93/11). Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli" (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Jak stwierdził TK w wyroku z 8 września 2005 r. (sygn. akt P 17/04): „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu" (zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13). W wyroku z 19 października 2010 r. (sygn. akt P 10/10) Trybunał wskazał, że: „Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny". Oznacza to, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument

przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13). Jak wskazywał Trybunał: „Wobec respektowania generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, samo wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, bez szczegółowego odniesienia się w uzasadnieniu do kwestionowanej regulacji prawnej lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli" (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

6. Niezależnie od wskazanego wyżej (punkt 4) niespełnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, co powinno skutkować umorzeniem postępowania na podstawie art. 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, Sejm pragnie zwrócić uwagę na nieadekwatność uzasadnienia zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym w stosunku do stanu faktycznego sprawy. Pytający sąd koncentruje się na wykazaniu naruszenia zasady ochrony praw nabytych w sytuacji trwania umowy dzierżawy (por. s. 13 pytania prawnego, gdzie pytający sąd stwierdza, iż „zawarty w art. 4 ust. 1-15 obowiązek Agencji do składania dzierżawcom propozycji zmian trwających umów dzierżawy narusza fundamentalne zasady prawa cywilnego – obowiązku dochowania umów i niedziałania prawa wstecz. [...] Brak też w przepisach ustawy kwestii ewentualnych rekompensat za skutki rozwiązania części umowy (w zakresie wyłączonych 30%), przed terminem jej zakończenia"). Jak jednak wynika z okoliczności sprawy, powodowa spółka wystąpiła z ofertą przedłużenia umowy dzierżawy. Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. przedłużenie takie może nastąpić bez przetargu, w przypadku złożenia Agencji przez dotychczasowego dzierżawcę oświadczenia o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Agencją. Pytający sąd, wskazując na naruszenie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz zasady ochrony praw nabytych, nie uwzględnił w sposób dostateczny okoliczności sprawy,

w której spór nie dotyczył zmiany warunków trwającej umowy dzierżawy, lecz warunków, na jakich miało dokonać się jej przedłużenie.

Trybunał dostrzegł deficyty argumentacyjne pytania prawnego wzywając zarządzeniem z 12 października 2016 r. pytający sąd do jego uzupełniania. W ocenie Sejmu, uzasadnienie zarzutów przedstawione w postanowieniu pytającego sądu z 4 listopada 2016 r. w dalszym ciągu nie spełnia wymogów wynikających z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz orzecznictwa TK. W postanowieniu tym pytający sąd ograniczył się do wyliczenia naruszonych w jego ocenie praw i zasad konstytucyjnych, nie powołując dodatków argumentów, uzasadniających te twierdzenia, lecz odsyłając do uzasadnienia pytania prawnego zawartego w postanowieniu z 22 września 2016 r., którego braki argumentacyjne stwierdzone zostały we wskazanym wyżej zarządzeniu TK. Przykładowo, zarzut niezgodności zaskarżonego art. 4 u.z.u.g.n. z art. 21 ust. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wynikać ma, zdaniem pytającego sądu, z naruszenia innych praw majątkowych podlegających ochronie w Konstytucji. Jak podnosi pytający sąd: „Dzierżawa to nie własność, jednak podlega konstytucyjnej ochronie, podobnie jak ona – w myśl art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Ustawowe ograniczenie wcześniej zawartych umów nie ma uzasadnienia w celu publicznym, nie przewidziano także odszkodowania". W ocenie Sejmu, pytanie prawne, również przy uwzględnieniu argumentacji zawartej w postanowieniu z 4 listopada 2016 r., nie spełnia wymogów odnoszących się do pisma procesowego w zakresie odpowiedniego uzasadnienia zawartych w nim tez i zarzutów niekonstytucyjności stawianych zaskarżonym przepisom. Uzasadnienie pytania prawnego nie realizuje zrekonstruowanego w orzecznictwie TK nakazu odpowiedniego udowodnienia zarzutów formułowanych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli tak, aby co najmniej podważyć domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów (postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13). Deficyty argumentacyjne pytania prawnego stanowią dodatkowo przesłankę umorzenia postępowania przed TK z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

7. Uzasadniając zarzut naruszenia przez art. 12 u.z.u.g.n. wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, pytający sąd podnosi, że przewidziany w zaskarżonym przepisie trzydziestodniowy okres

vacatio legis nie uwzględnia specyfiki i charakteru działalności rolniczej, której minimalnym cyklem jest rok, co prowadzić ma do pogłębienia negatywnych dla powódki skutków ograniczenia powierzchni dzierżawionych gruntów.

Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Przewidziany w zaskarżonym przepisie okres *vacatio legis* był więc ponad dwukrotnie dłuższy niż termin, po upływie którego co do zasady powinny wejść w życie nowo uchwalone przepisy.

Trybunał Konstytucyjny poświęcił obszerne rozważania odnoszące do problematyki *vacatio legis* jako elementu procesu prawodawczego odpowiadającego konstytucyjnym standardom w wyroku z 16 września 2003 r. (sygn. akt K 55/02). Trybunał ugruntował wówczas stanowisko wyrażane w swoim wcześniejszym orzecznictwie, że zachowanie przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych odpowiedniego okresu *vacatio legis* jest niezwykle doniosłym elementem prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego, należącym do standardów demokratycznego państwa prawnego. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w przypadku, gdy nowe unormowanie nakłada na adresatów obowiązki, które wcześniej ich nie obciążały i – dodatkowo – z ich niewykonaniem wiąże odpowiedzialność. Po analizie swojego dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego tej kwestii Trybunał stwierdził, że „naruszenie Konstytucji było przyjmowane w zasadzie tylko wtedy, gdy ustawodawca wiązał skutki prawne aktu prawnego z datą sprzed jego publikacji. Chodziło więc o przypadki rażącego naruszenia zasady *lex retro non agit*. [...] W tych przypadkach, gdy ustawodawca nadaje przepisom moc wiążącą przed ich publikacją, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Z zasady państwa prawnego wyprowadza się nadal regułę ogólną *lex retro non agit*. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż – poza wskazanymi przypadkami powiązania skutków prawnych aktu prawnego z datą sprzed jego publikacji – w powołanych przez Rzecznika orzeczeniach Trybunał nie uznał zarzutu naruszenia Konstytucji, nawet jeśli przewidziany okres *vacatio legis* wydawał się rażąco krótki (np. 12 dni w przypadku zmian w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych)".

Uzasadniając swoją wstrzemięźliwość przy ocenie kwestii *vacatio legis* z punktu widzenia konstytucyjnych standardów, Trybunał wskazał na pełnioną przez siebie funkcję negatywnego ustawodawcy, „co w odniesieniu do konkretnego problemu oznacza, iż Trybunał może wyłącznie orzec niezgodność z Konstytucją przepisu przewidującego zbyt krótki okres *vacatio legis*. Trybunał nie może natomiast zastąpić ustawodawcy i zadekretować właściwego okresu. Trybunał nie ma kompetencji do ustalania właściwego okresu, ani możliwości bezpośredniego wpływania na jego ustalenie. Kompetencją Sejmu jest ustalenie właściwej *vacatio legis* przy wzięciu pod uwagę charakteru ustawy oraz warunków społecznych i gospodarczych, w jakich ma ona funkcjonować. Ustawa musi więc wrócić do Parlamentu, który określiłby nowy termin jej wejścia w życie".

Następnie Trybunał zaznaczył, że „w konsekwencji całego procesu kontroli konstytucyjnej i ponownego uchwalania przepisu przez Parlament, między planowanym pierwotnie przez ustawodawcę terminem wejścia w życie ustawy a ostatecznym nabraniem przez nią mocy obowiązującej mija długi okres. Nadmierne odsuwanie w czasie wejścia w życie ustaw, które – gdy chodzi o ich merytoryczną zawartość i celowość ich wprowadzenia – nie budzą wątpliwości, w ocenie Trybunału nie wydaje się zasadne. Trybunał zwraca uwagę, że nawet gdyby przyjąć, iż dla danej ustawy właściwym okresem *vacatio legis* jest okres – przykładowo – 3 miesięcy, to – ze względu na długotrwałość procedury – nie da się osiągnąć takiego efektu prawnego. Jeśli założyć, że państwo poprzez działalność legislacyjną ma do zrealizowania określone cele, w niniejszym przypadku – niekwestionowany przez nikogo cel dostosowania prawa polskiego do standardów unijnych – wstrzymanie wejścia w życie ustawy wyłącznie z powodu zbyt krótkiej *vacatio legis*, budzi zasadnicze wątpliwości. Trybunał Konstytucyjny podkreśla szczególną niedogodność takiego rozwiązania, gdy kwestionowany termin wejścia w życie ustawy już minął. W praktyce oznacza to, że wielu spośród adresatów nowo wprowadzonych norm prawnych zastosowało się do nich, czasem kosztem wzmożonego wysiłku, nakładu środków finansowych, itd. Działająca wstecz decyzja przekreślająca wejście w życie aktu prawnego, który zaczął już obowiązywać, mogłaby zostać przez nich oceniona jako naruszająca ich zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Okazałoby się bowiem, że posłuszeństwo ustawie i staranność w dostosowywaniu swej działalności do wymagań prawnych nie popłaca; w lepszej sytuacji znaleźliby się ci adresaci normy, którzy ją zlekceważyli.

Świadomość wskazanych następstw ewentualnego uznania, już po wejściu w życie ustawy, iż przewidziany przez nią okres *vacatio legis* był zbyt krótki, nakazuje zachowanie szczególnej ostrożności przy dokonywaniu oceny konstytucyjności przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania. Jeśli *vacatio legis* odpowiada generalnym założeniom z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uznanie przez Trybunał Konstytucyjny, że doszło do naruszenia art. 2 Konstytucji mogłoby nastąpić tylko w rażących przypadkach. Orzeczenie takie spowodowałoby bowiem konieczność stosowania fikcji, iż ustawa nie zaczęła obowiązywać a jej wejście w życie, w kształcie merytorycznie niezmienionym, uzależnione byłoby od ponownej decyzji Parlamentu w sprawie *vacatio legis*".

Zdaniem Sejmu, lakoniczne uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji przez art. 12 u.z.u.g.n. nie pozwala na uznanie, że pytającemu sądowi udało się podważyć domniemanie konstytucyjności tego przepisu. Samo odwołanie sie do specyfiki i charakteru działalności rolniczej, czy też rocznych cyklów charakterystycznych dla tej działalności, nie wystarcza bowiem, w ocenie Sejmu, dla przyjęcia, że zaskarżony przepis narusza art. 2 Konstytucji. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że u.z.u.g.n. została uchwalona 16 września 2011 r., w Dzienniku Ustaw opublikowano ją 2 listopada 2011 r., a weszła w życie 3 grudnia 2011 r. Zatem zdarzenia te miały miejsce w okresie, w którym – w uproszczeniu – skończył się jeden, a zaczynał kolejny cykl roczny działalności rolniczej. Podkreślenia wymaga ponadto, że z dniem wejścia w życie zaskarżonej ustawy osoby gospodarujące na wydzierżawionym od Agencji gruncie nie zostały pozbawione prawa dalszego jego użytkowania. Wejście w życie tych przepisów wyznaczyło jedynie początkowy bieg terminów wskazanych w art. 4 u.z.u.g.n. dla podjęcia określonych działań najpierw przez Agencję, a następnie przez dzierżawców. Zdaniem Sejmu przy ocenie „odpowiedniości" okresu *vacatio legis* przewidzianego w art. 12 u.z.u.g.n. należy mieć bowiem na uwadze inne ustawowe terminy, związane z wykonaniem dyspozycji art. 4 u.z.u.g.n. Jak wynika z art. 4 ust. 1 u.z.u.g.n., Agencja miała 6 miesięcy, licząc od dnia wejścia w życie tej ustawy, na przedstawienie dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycji dokonania zmian umowy dzierżawy, a dzierżawcom przysługiwał termin trzymiesięczny na przyjęcie albo odrzucenie tej propozycji (art. 4 ust. 3 u.z.u.g.n.). Z uwagi na ramy czasowe wynikające z art. 4 u.z.u.g.n. dla realizacji określonej w tym unormowaniu kompetencji ANR, jak

i dzierżawcy, podniesiony przez pytający sąd zarzut „nieodpowiedniości" przewidzianego w art. 12 u.z.u.g.n. okresu *vacatio legis* wymaga precyzyjnej i szczegółowej argumentacji, której nie zawiera przedmiotowe pytanie prawne.

8. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński