

Warszawa, dnia 3 lutego 2015 roku

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm RP
VII Kadencji
według załączonej listy

Adres do korespondencji:

Klub Poselski SLD
Ul. Wiejska 4/6/8
00-902 Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W WARSZAWIE

Al. Jana Christiana Szucha 12a

00-918 Warszawa

WNIOSEK

O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ NIEKTÓRYCH POSTANOWIEŃ USTAWY Z DNIA 16 WRZEŚNIA 2011 R. O ZMIANIE USTAWY O GOSPODAROWANIU NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI SKARBU PAŃSTWA ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

My, niżej podpisani posłowie na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483, ze zm., zwanej dalej: Konstytucją) oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 roku, Nr 102, poz. 643, ze zm.), wnosimy o stwierdzenie niezgodności wskazanych niżej postanowień ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 233, poz. 1382, zwanej dalej ustawą) z następującymi przepisami Konstytucji RP:

1. art. 4 ust. 1, ust. 7 i ust. 11 ustawy z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22, art. 64 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, w związku z art. 31 ust. 3 i z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2 i art. 65 ust. 5 Konstytucji;
2. art. 12 ustawy z art. 2 Konstytucji.

Do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wnioskodawca upoważnia posła Romualda Ajchlera oraz pełnomocnika, radcę prawnego dr Bartosza Pawełczyka, wraz z prawem do udzielania dalszych pełnomocnictw oraz z prawem do modyfikowania treści wniosku.

UZASADNIENIE

1. Legitymacja Wnioskodawcy

Wnioskodawca swoją legitymację wywodzi z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, bowiem niniejszy wniosek został złożony przez grupę posłów wybranych do pełnienia funkcji posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII Kadencji. Lista posłów (wraz ze stosownymi oświadczeniami) stanowi Załącznik nr 1 do niniejszego wniosku. Grupa posłów działająca tu łącznie jest uprawniona do zwrócenia się w niniejszym trybie do Trybunału Konstytucyjnego bez względu na rodzaj oraz przedmiot zaskarżanego aktu normatywnego. Wnioskodawca posiada zatem legitymację do złożenia niniejszego wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów zaskarżanej ustawy oraz udziału w zainicjowanym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

2. Uzasadnienie zarzutów niezgodności zaskarżonych przepisów ustawy z Konstytucją

(a) Wprowadzenie

Tytułem wprowadzenia, dla przejrzystości dalszego wywodu, Wnioskodawca przywołuje brzmienie przepisów zaskarżonych w ramach niniejszego zarzutu.

Art. 4. 1. Jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy, o

której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, o którym mowa w ust. 7, dzierżawca składa Agencji Nieruchomości Rolnych w formie pisemnej wraz z oświadczeniem o przyjęciu zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy, podając termin, w którym dokona tego zakupu. Termin ten nie może być krótszy niż 3 miesiące od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5, i dłuższy niż:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zaskarżony art. 12 ustawy stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

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

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

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

W ocenie Wnioskodawcy, oba prawa dzierżawców wynikające z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz z art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy, stanowią prawa podmiotowe nabyte na mocy przywołanej ustawy przez podmioty dzierżawiące nieruchomości rolne Skarbu Państwa i spełniający dodatkowe przesłanki wskazane w tych przepisach. Wnioskodawca ma świadomość istnienia rozbieżności w doktrynie i w orzecznictwie odnośnie do charakteru prawnego prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości oraz prawa bezprzetargowego zawarcia na dalszy czas umów dzierżawy, w szczególności wyrażania stanowisk, iż nie można w tych przypadkach mówić o prawach podmiotowych. Trzeba tu jednak szczególnie silnie zaakcentować, że samo pojęcie prawa podmiotowego jest rozmaicie ujmowane. W piśmiennictwie wskazuje się, że prawami podmiotowymi nazywa się złożone sytuacje prawne wyznaczone jakimś podmiotom przez obowiązujące normy ze względu na uznane przez prawodawcę społecznie uzasadnione interesy tych podmiotów. Wskazuje się, że prawo podmiotowe nie jest jakąś nową rodzajowo modalnością normatywną, tzn. nie jest jakąś nową kwalifikacją zachowań pewnych podmiotów ze względu na obowiązujące normy; jest

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

natomiast złożoną sytuacją prawną². Z kolei według J. Trzczińskiego przez prawo podmiotowe rozumie się powszechnie taką normę, która – po pierwsze – wskazuje ściśle określonego adresata, po drugie – daje możliwość wyboru zachowania się (tzn. spełnienia lub niespełnienia tej normy) adresatowi normy, który może, zależnie od tego, czy chce dochodzić swoich praw czy nie, odpowiednio się zachować i – po trzecie – gdy przepis ten kształtuje sytuację prawną adresata normy. Jeżeli występują te trzy cechy: wyraźny adresat, ukształtowanie sytuacji prawnej tego podmiotu i podmiot ten ma prawo wyboru zachowania się, to możemy powiedzieć, że mamy do czynienia z prawem podmiotowym³. Z kolei według P. Sarneckiego prawo podmiotowe to sytuacja prawna jednostki polegająca na tym, że może ona żądać ze strony innego podmiotu określonego zachowania (działania lub zaniechania) na jej rzecz, natomiast na danym podmiocie ciąży prawny obowiązek realizacji tego zachowania. Według cytowanego autora konieczną cechą prawa podmiotowego stanowi również możliwość wyegzekwowania tego obowiązku przez jednostkę, a więc dysponowanie przez jednostkę środkiem prawnym pozwalającym jej na wyegzekwowanie obowiązku⁴. W doktrynie jest jednak sporne, czy ostatni z elementów wskazanych przez P. Sarneckiego (tj. istnienie środka prawnego) stanowi rzeczywiście konieczną cechą prawa podmiotowego. Jednak nawet w razie przyjęcia, że prawo podmiotowe musi ten element obejmować, w doktrynie wskazuje się, że w przypadku praw podmiotowych nakładających obowiązki na władze publiczne, tenże środek prawny powinien być rozumiany szeroko, jako każdy środek ochrony danego prawa, niekoniecznie w postaci roszczenia procesowego o spełnienie tego obowiązku.

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

Prawo pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości jest zatem prawem podmiotowym, w przedstawionym wyżej rozumieniu. W przypadku dokonywania zbycia nieruchomości, dzierżawca, który złożył oświadczenie o skorzystaniu z prawa pierwokupu, jest uprawniony do jego nabycia z pierwszeństwem przed podmiotami trzecimi. Jest to zatem uprawnienie o bardzo mocnym charakterze, w pewnym zakresie ograniczające uprawnienie do rozporządzania nieruchomością przez Agencję. Wnioskodawca podkreśla, że nawet w razie przyjęcia, iż osobie, która złożyła oświadczenie wyrażające zgodę na nabycie nieruchomości po cenie określonej w zawiadomieniu (tj. skorzystała z

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

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

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

prawa pierwszeństwa) nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży (takie stanowisko bywa formułowane w orzecznictwie), należy przyjąć – w świetle przywołanych definicji prawa podmiotowego – że istnienie roszczenia procesowego nie stanowi elementu konstytuującego prawo podmiotowe. Zarzuty idące w tym kierunku należałoby zatem uznać za chybione.

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

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

Podsumowując ten wątek, w ocenie Wnioskodawcy dzierżawcom spełniającym dodatkowe przesłanki wskazane w przywołanych przepisach (np. faktyczne trwanie dzierżawy przez okres co najmniej trzech lat – art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy), przysługuje możliwość skorzystania z praw podmiotowych – pierwszeństwa nabycia dzierżawionych nieruchomości i bezprzetargowego zawarcia umów dzierżawy na dalszy okres.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że omawiana zasada chroni zarówno prawa nabyte wskutek skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie⁵. W związku z powyższym, w naszej ocenie, objęciu ochroną zarówno praw przysługujących dzierżawcom na mocy art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy, jak i na mocy art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy, nie stoi na przeszkodzie to, że w dniu wejścia w życie ustawy dzierżawca nie wystąpił jeszcze z żądaniami zmierzającymi do zrealizowania tychże praw.

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

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

Ochrona praw słusznie nabytych nie jest, jak wskazywał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, równoznaczna z nienaruszalnością tych praw, tj. że zasada ta nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza wprowadzania przepisów prawnych mniej korzystnych dla jednostek, jeżeli przemawia za tym jakaś inna wartość konstytucyjna. W sytuacji kolizji zasady ochrony praw słusznie nabytych i innej zasady konstytucyjnej może zatem wystąpić konieczność przyznania pierwszeństwa innej zasadzie i dopuszczenia w określonym zakresie do ingerencji w sferę praw nabytych⁷. Niedopuszczalne jest całkowicie arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych; mogą one natomiast być uszczuplane „w szczególnych okolicznościach” nie tylko z uwagi na wartości konstytucyjne, ale nawet ze względu na pewne okoliczności gospodarczo-społeczne. W sferze praw emerytalnych jako takie okoliczności Trybunał Konstytucyjny wymieniał najczęściej: równowagę finansową państwa i zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu się państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne⁸. Trybunał wskazywał także, że ocena dopuszczalności ograniczeń praw podmiotowych wymaga rozważenia: „1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych; 2) czy istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych; 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych; 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”⁹.

Wnioskodawca stoi na stanowisku, że w odniesieniu do art. 4 ustawy nie zachodzą żadne ze wskazanych powyżej, wynikających z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przesłanki uzasadniające uczynienie odstępstwa od zasady ochrony praw słusznie nabytych. W uzasadnieniu

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

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

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

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

projektu ustawy wskazano, że zasadniczym celem tej ustawy jest zintensyfikowanie sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, a więc rozdysponowanie jak największej powierzchni zasobu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, jak i umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości (uzasadnienie projektu, s. 22, druk nr 2849).

Zdaniem Wnioskodawcy, argumenty wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy nie mogą stanowić właściwego uzasadnienia dla naruszania praw nabytych przez dzierżawców. Warto odnotować, że w toku prac legislacyjnych w sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi podnoszone były głosy, iż w rzeczywistości ustawa ta ma na celu pozyskanie dodatkowych, jak największych środków budżetowych (np. wypowiedź posła Romualda Ajchlera, posiedzenie z Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 sierpnia 2011 roku, Biuletyn nr 5448/VI). Co więcej, ustawa nie wprowadzała – jak by sugerował przywołany fragment uzasadnienia – możliwości nabycia przez dzierżawców dzierżawionych nieruchomości, bowiem prawo takie przysługiwało im już na gruncie ustawy sprzed projektowanej zmiany. Wymaga też w tym kontekście podkreślenia, że umowy zawierane przez dzierżawców z Agencją zwykle zawierają szereg obowiązków nakładanych na dzierżawców, np. w postaci obowiązku przejmowania pracowników czy ponoszenia nakładów na utrzymanie budynków posadowionych na dzierżawionych nieruchomościach. W celu realizacji takich obowiązków, a także z uwagi na uzasadnione przekonanie o możliwości wieloletniego kontynuowania dzierżawy, wielu dzierżawców zaciągało poważne zobowiązania majątkowe – kredyty czy zakupu niezbędnego sprzętu, których opłacalność ekonomiczna była ściśle związana z zakładanym, w oparciu o treść przepisów prawa i przekonanie o ich stabilności, długim okresem używania nieruchomości. W konsekwencji, radykalne pogarszanie sytuacji prawnej i faktycznej dzierżawców z uwagi na pozbawienie ich omawianych praw przez nich nabytych nie może, naszym zdaniem, znajdować uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych, w tym w dążeniu do powiększenia puli środków budżetowych.

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

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

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

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

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

Przekonanie o naruszeniu przez analizowane przepisy ustawy konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych doznaje potwierdzenia również z cytowanej już wcześniej opinii zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych, z dnia 24 maja 2010 roku, sporządzonej przez prof. dr. hab. Pawła Czechowskiego. Przywołany autor stwierdził, że „świadome projektowanie przerzucenia kosztów prowadzonej przez Państwo polityki rolnej na dzierżawców gruntów państwowych godzi w konstytucyjne oraz ustawowe zasady ochrony praw nabytych oraz ochrony praw majątkowych. Projektowane rozwiązania stanowią nieproporcjonalną ingerencję w chronione prawa nabyte” (opinia z dnia 24 maja 2010 roku, s. 8).

Na marginesie powyższych rozważań dotyczących naruszenia przez art. 4 ustawy praw słusznie nabytych dzierżawców wskazujemy, że nawet w razie hipotetycznego uznania przez Trybunał Konstytucyjny, iż omawiane prawa dzierżawców nie mogą zostać zakwalifikowane ani jako nabyte

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

słusznie prawa podmiotowe, ani jako ekspektatywy takich praw, przepis art. 4 ustawy również z innych względów narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

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

W ocenie Wnioskodawcy, brzmienie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy, nie pozostawiało żadnych wątpliwości co do tego, że dzierżawcy spełniający wymagania określone w tych przepisach mieli pełne podstawy do przyjmowania, iż będą mogli skorzystać z prawa pierwokupu oraz prawa do bezprzetargowego zawarcia umów dzierżawy na dalszy okres. Faktu tego nie zmienia konieczność osiągnięcia porozumienia z Agencją co do warunków szczegółowych, na jakich miałyby dokonać się te transakcje. Po pierwsze, istota obu omawianych praw wyrażała się w przywileju prowadzenia rozmów z Agencją z pierwszeństwem przed innymi podmiotami, bez konieczności sfinalizowania transakcji. Zatem wartości tych praw nie należy utożsamiać tylko z możliwością zakupu nieruchomości lub jej dalszego dzierżawienia, lecz przede wszystkim z możliwością uczynienia tego z pierwszeństwem przed innymi zainteresowanymi. Sama już ta możliwość (ten przywilej) podlega ochronie konstytucyjnej, bez względu na finalny efekt w postaci zawarcia albo niezawarcia umów sprzedaży czy dzierżawy. Po drugie, dzierżawca który byłby ponad wszystko zainteresowany zakupem nieruchomości lub jej dalszym dzierżawieniem, miałby możliwość sfinalizowania transakcji niezależnie od szczegółowych warunków, jakie postawiłaby Agencja, bowiem mógłby on w ostateczności po prostu przystać na te warunki. W tym sensie miałby on możliwość pozbawienia ewentualnych innych zainteresowanych dokonania transakcji z Agencją. Tymczasem regulacja z art. 4 ust. 11 ustawy

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

pozbawia dzierżawców tych daleko idących uprawnień, choć mieli oni pełne prawo – w świetle dotychczasowego stanu prawnego – oczekiwać, że będą mogli skorzystać z tychże uprawnień. W oparciu o takie uzasadnione przeświadczenie, wynikające z zaufania do porządku prawnego, wielu z nich podejmowało poważne i długofalowe decyzje, w tym zaciągało zobowiązania ekonomiczne (była już o tym mowa powyżej). Narażanie ich – poprzez zmianę przepisów – na poważne straty majątkowe stanowi, w ocenie Wnioskodawcy, ewidentne naruszenie zasady zaufania jednostek do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady pewności obrotu prawnego.

Z ostrożności procesowej Wnioskodawca podnosi, że nie sposób byłoby zgodzić się z ewentualnym twierdzeniem, iż zaskarżone regulacje prawne są zgodne z Konstytucją, gdyż nie wprowadzają one ustawowego wyłączenia części gruntów spod dzierżawy, a jedynie dają podstawę do wyłączenia umownego, do którego może dojść przez zawarcie aneksu do umowy dzierżawy. Regulacja taka tworzy tylko pozory prawidłowości i zgodności z prawem. Skoro bowiem automatycznym skutkiem odmowy wyrażenia zgody na podpisanie aneksu jest utrata uprawnień, o których mowa w art. 4 ust. 11 ustawy, dzierżawcy – w obawie przed utratą tych uprawnień, a w konsekwencji również przed utratą możliwości dalszej dzierżawy, co z dużym prawdopodobieństwem miałyby miejsce – są w rzeczywistości zmuszeni do podpisania aneksów. Tym samym – choć do wyłączenia tego dochodzi wprawdzie formalnie na mocy umowy, a nie z mocy prawa – to jednak w praktyce skutek w postaci wyrażenia zgody przez dzierżawców na umowne wyłączenie jest wymuszony przez przepisy prawa. W rzeczywistości zatem dochodzi tu do poważnej ingerencji w sytuację prawną dzierżawców, która choć od strony formalnej dokonywana jest na mocy woli stron umowy, to jednak w istocie dokonuje się bezpośrednio za sprawą zaskarżanych regulacji prawnych. Przepisy prawa tworzą więc swoistą pułapkę dla dzierżawców, którzy teoretycznie sami godzą się na istotne pogorszenie swej sytuacji poprzez znaczne zmniejszenie obszaru dzierżawionych gruntów, w rzeczywistości jednak są do tego zmuszeni przez same przepisy, niezależnie od swej woli, bowiem skutkiem braku zgody jest jeszcze bardziej drastyczne pogorszenie ich sytuacji (pozbawienie dwóch omawianych we wniosku uprawnień). Zdaniem Wnioskodawcy taki sposób negatywnego wpływania na sytuację prawną dzierżawców, przy zachowaniu jedynie pozorów prawidłowości, nie może być uznany za zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i innych zasad z niej wypływających, wskazanych we wniosku jako elementy wzorca kontroli.

Trzeba tu także wyraźnie podkreślić, że w okresie podpisywania umów dzierżawcy byli informowani i zapewniani, że umowy te będą obowiązywać wiele lat, wobec czego przy kalkulowaniu wielkości nakładów i innych kosztów koniecznych do poniesienia, mieli prawo przyjmować dla obliczeń okresy dalece dłuższe aniżeli wynikające z terminów obowiązywania zawartych umów. Okoliczność takich zapewnień jest powszechnie znana. Wynika też ona z treści postanowień zawieranych umów dzierżawy. Tytułem przykładu, w umowie z Działpol sp. z o.o. z siedzibą w

Działyniu zawarto postanowienia następującej treści: "Umowa zostaje zawarta na okres 15 lat, licząc od dnia 15 maja 2000 roku. Jeśli którakolwiek ze stron wystąpi przed upływem tego okresu z wnioskiem o przedłużenie umowy i strony uzgodnią istotne postanowienia umowy dzierżawy - umowę przedłuża się na dalszych 15 lat". Przywołane brzmienie jednoznacznie wskazuje, że dzierżawcy mieli i mają prawo oczekiwać, iż zawarte z nimi umowy w istocie będą przedłużane na dalsze okresy, po upływie czasu, ja jaki umowy te formalnie zostały zawarte. Z przywołanego postanowienia wynika, że przedłużenie umowy na dalszy okres miało w zasadzie stanowić jedynie formalność, zaś realizacja tego postanowienia miała być możliwa przy wykorzystaniu prawa do bezprzetargowego przedłużenia umów dzierżawy. Nie byłoby zatem uprawnione, z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony praw jednostki, aby sferę ochrony bezpieczeństwa prawnego i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w odniesieniu do dzierżawców ograniczać wyłącznie ściśle do okresu, na jaki zawarte były umowy dzierżawy. Stałoby to bowiem w ewidentnej sprzeczności nie tylko z zasadą ochrony praw słusznie nabytych, ale także właśnie z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Dowód:

- *przykładowa umowa dzierżawy zawarta z Działpol sp. z o.o. z siedzibą w Działyniu;*

W konsekwencji, zdaniem Wnioskodawcy, przepis art. 4 ustawy narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji).

(c) Ocena zgodności art. 4 ust. 1, ust. 7 i ust. 11 oraz art. 12 ustawy z art. 2 Konstytucji (rekompensata za utracone prawo nabyte, *vacatio legis*)

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że zasada ochrony praw słusznie wymaga, by w przypadku ingerencji w takie prawa, prawodawca wprowadził rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji. Rekompensata taka powinna stanowić rzeczywisty ekwiwalent praw odbieranych podmiotom prawa, w sytuacji gdy działały one w zaufaniu do obowiązujących

regulacji prawnych¹². Również w doktrynie wskazuje się, że ograniczanie praw nabytych uznawać za zgodne z Konstytucją pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia¹³.

Tymczasem przepisy ustawy, w szczególności art. 4, nie przewidują żadnej formy rekompensaty dla dzierżawców, którzy zostają pozbawieni praw słusznie nabytych, przyznanych im na mocy art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy. Jak wskazano już zaś we wcześniejszej części opinii, wielu dzierżawców – działając w przekonaniu o stabilności prawa i w zaufaniu do stanowionego je państwa – podjęło poważne decyzje o strategicznym znaczeniu dla prowadzonej przez siebie działalności, o długofalowych konsekwencjach, w szczególności decyzje związane z zaciągnięciem zobowiązań finansowych. Pozbawienie ich ww. praw słusznie nabytych dla wielu z nich oznacza bardzo poważne straty majątkowe, jak również utratę spodziewanych, realnych do osiągnięcia korzyści. Ustawodawca nie przewidział zaś żadnych mechanizmów pozwalających zrekompensować te uszczerbki majątkowe. W świetle przywołanego powyżej stanowiska judykatury i doktryny, takie postępowanie ustawodawcy uznać należy za naruszenie zasady państwa prawnego.

Co więcej, ustawodawca nie przewidział też żadnej formy rekompensaty (oprócz oczywistego obniżenia czynszu) dla dzierżawców, którzy przyjęli propozycję Agencji i utracili tym samym 30% dzierżawionych dotychczas nieruchomości. Ewentualna argumentacja, iż dzierżawcy ci sami przecież wyrazili zgodę na zmniejszenie obszaru dzierżawy byłaby wysoce nieuczciwa, bowiem w rzeczywistości dzierżawcy do kroku takiego zostali przez państwo zmuszeni, jeżeli nie chcieli utracić nabytych przez siebie słusznie praw. W toku prac legislacyjnych swobodę decyzyjną dzierżawców co do przyjęcia propozycji Agencji określano z tego powodu mianem „dobrowolnego przymusu” (zob. wypowiedź posła Henryka Kowalczyka w czasie posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 09 czerwca 2010 roku, Biuletyn nr 3809/VI) lub wręcz „szantażem ze strony państwa” (zob. wypowiedź posła Romualda Ajchlera w czasie posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 09 czerwca 2010 roku, Biuletyn nr 3809/VI). Zasada państwa prawnego, w tym w szczególności ochrony praw słusznie nabytych, wymaga, aby państwo zrekompensowało zatem również straty majątkowe związane z „dobrowolną” zgodą na zmniejszenie o 30% dotychczasowego obszaru dzierżawy. Taka rekompensata nie została jednak przez prawodawcę przewidziana.

W przywołanym powyżej orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się także, iż elementem rekompensaty za naruszenie praw słusznie nabytych może być, w szczególności, wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji. W naszej ocenie również i te warunki nie zostały przez prawodawcę zachowane. Zgodnie z art. 12 ustawy, weszła ona w życie po

¹² Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 03 marca 201 r., sygn. K 23/09; z dnia 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05; z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09; z dnia 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00; z dnia 2 grudnia 2002 r., sygn. SK 20/01.

¹³ Zob. W. Szubert, Prawo emerytalne przed Trybunałem Konstytucyjnym, Przegląd Sądowy nr 10/1992, s. 14.

upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia. Przepis ten stosuje się zatem również do art. 4 ustawy. Wprawdzie prawodawca wydłużył na mocy przywołanego przepisu okres *vacatio legis* wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz.U. z 2011 roku, Nr 197, poz. 1172, ze zm.) okres 14 dni do 30 dni, jednak – ze względu na doniosłość skutków prawnych, jakie art. 4 ustawy wywołuje dla dzierżawców, uważamy, że *vacatio legis* co najmniej w odniesieniu do tego przepisu powinna zostać zdecydowanie wydłużona.

Niezależnie od ustanowienia zbyt krótkiej *vacatio legis*, zdaniem Wnioskodawcy, ustawodawca nie zagwarantował dzierżawcom wystarczającego okresu na dostosowanie się do nowych rozwiązań prawnych (w tym do utraty praw nabytych) również poprzez wprowadzenie zbyt krótkiego, gdyż jedynie sześciomiesięcznego, okresu na skierowanie do dzierżawców propozycji zmiany umowy (art. 4 ust. 1 ustawy) oraz zbyt krótkiego, gdyż jedynie trzymiesięcznego, okresu na wiążące odniesienie się przez dzierżawców do propozycji Agencji (art. 4 ust. 3 ustawy). Nawet przy założeniu, że zarówno Agencja jak i dzierżawcy maksymalnie wykorzystaliby ustawowe terminy, okres na dostosowanie się do całkowicie nowej sytuacji prawnej i faktycznej dla dzierżawców wynosiłby dziewięć miesięcy, co jest zdecydowanie niewspółmierne do zwykle kilkunastoletnich lub dłuższych okresów, na jakie zawierane były umowy dzierżawy związane z prywatyzacją PGR. Co więcej, okres dziewięciomiesięczny może zostać w praktyce ograniczony do trzymiesięcznego, gdyż Agencja jest uprawniona do skierowania zawiadomień do dzierżawców nawet niezwłocznie po wejściu w życie ustawy. W rzeczywistości prawodawca zagwarantował zatem dzierżawcom jedynie okres trzymiesięczny na podjęcie decyzji dotyczących strategii dalszej, wieloletniej dzierżawy, związanej zazwyczaj z poważnymi zaciągniętymi już lub planowanymi zobowiązaniami finansowymi. Taki okres określony został w toku prac legislacyjnych mianem „dramatycznie krótkiego czasu” (zob. wypowiedź posła Henryka Kowalczyka w toku posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 09 czerwca 2010 roku, Biuletyn nr 3809/VI). Uważamy, że ochrona przyznana w tym względzie dzierżawcom przez ustawodawcę jest zdecydowanie nieproporcjonalna do faktu pozbawienia ich praw słusnie nabytych. Jest to kolejnym argumentem przemawiającym za naruszeniem zasady państwa prawnego.

W konsekwencji, zdaniem Wnioskodawcy, art. 4 ustawy narusza zasadę ochrony praw słusnie nabytych i obowiązek zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji).

(d) Ocena zgodności z art. 2 Konstytucji (wymóg poprawnej legislacji, określoność prawa)

Wnioskodawca chciałby poddać ocenie Trybunału zgodność art. 4 ust. 1 ustawy z zasadą prawidłowej legislacji, w tym określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji), w szczególności pod

tym względem, czy przepis ten w wystarczająco precyzyjny sposób określa zakres zawartych umów dzierżawy, do których przepis ten należy stosować. Zgodnie z jego brzmieniem, przepis ten stosuje się, jeżeli „umowa dzierżawy przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (...) nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy (...) [o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – AR i BP], w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą...”. Przywołany przepis art. 38 ust. 1a ustawy został dodany na mocy art. 1 pkt 22 ustawy i ma następujące brzmienie: „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”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że nakaz poprawnej (należytej) legislacji, jest jednym z elementów generalnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Jedną z dyrektyw należytej legislacji jest zasada określoności przepisów prawa. Wymóg określoności przepisów prawa stanowi zarazem element składowy zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Z zasady tej wynika nakaz stanowienia przepisów prawa w sposób dostatecznie precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczną ich wykładnię oraz konstruowanie na gruncie tych przepisów dostatecznie precyzyjnych norm prawnych, jeśli przepisy te mają za zadanie taką funkcję normotwórczą spełniać¹⁴. Określoność przepisów winna prowadzić do precyzyjności norm prawnych, przejawiającej się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Niejasność przepisu oznacza w praktyce niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań, jest naruszeniem Konstytucji¹⁵.

Zdaniem Wnioskodawcy, uzasadnione wątpliwości pod względem zgodności z nakazem poprawnej legislacji budzi sformułowanie ustawodawcy w art. 4 ust. 1 ustawy, iż przepisu tego nie stosuje się, jeżeli w dotychczasowych umowach zawarte było postanowienie o możliwości wyłączenia „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”. Rodzi się pytanie o celowość takiego doprecyzowania. Czy zatem intencją ustawodawcy było wyłączenie spod zakresu zastosowania normy wyrażonej w art. 4 ust. 1 ustawy jedynie tych umów, które zawierają postanowienie o

¹⁴ Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 15 września 1999 r., sygn. K 11/99; z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99; z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; z dnia 30 października 2001 r., sygn. K 33/00; z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02; z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02; z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02; z dnia 29 października 2003 r., sygn. K 53/02; z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92; z dnia 01 marca 1994 r., sygn. U 7/93; z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02; z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99; z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04.

¹⁵ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 07 kwietnia 2011 r., sygn. K 04/09; z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02; z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02; z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06.

możliwości wyłączenie o brzmieniu tożsamym (identycznym) z brzmieniem dodanego tą nowelizacją art. 38 ust. 1a ustawy? Czy zatem, jeżeli umowa dzierżawy wprawdzie przewiduje możliwość wyłączenia w zakresie 30% nieruchomości, jednakże jest ono sformułowane językowo odmiennie od brzmienia wprowadzonego przepisu, to przepis ten mimo wszystko znajdzie w takim przypadku zastosowanie? Wydaje się, że taka interpretacja nie powinna być uznana za dopuszczalną, tym niemniej wobec dodania przez ustawodawcę przywołanego sformułowania „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”, przedstawione wątpliwości interpretacyjne mogą się w praktyce pojawić. **Świadczy to zdecydowanie o niewystarczającej precyzji prawodawcy.**

W konsekwencji, przepis art. 4 ustawy budzi zastrzeżenia co do spełnienia wymogów prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji).

(e) Ocena zgodności z art. 2 Konstytucji (zasada zaufania do państwa i prawa w kontekście wygaszenia *ex lege* praw nabytych)

Wnioskodawca chciałby poddać pod ocenę Trybunału zgodność art. 4 ust. 11 ustawy z zasadą zaufania do państwa i stanowiącego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) w aspekcie wprowadzenia przez ten przepis z mocy samego prawa (*ex lege*) skutku w postaci pozbawienia dzierżawców praw słusznie nabytych (automatyzm skutku prawnego).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że posługiwanie się przez prawodawcę mechanizmami wprowadzającymi „automatyzm” skutków prawnych, a więc instrumentami budzącymi wątpliwość co do rzetelnej i efektywnej możliwości sprawdzenia i kontroli procedury, czy zamiar ustawodawcy jest realizowany poprawnie, powinno być zastrzeżone dla sytuacji wyjątkowych i szczególnie uzasadnionych. Ewentualna dotkliwość następstw wobec jednostek jest w takich przypadkach bardzo duża i często w praktyce nie do odwrócenia. Ustawodawca powinien też bardzo ostrożnie posługiwać się konstrukcją niezapewniającą możliwości sanacji skutku niezłożenia oświadczenia. Nie powinno być tak, że prawodawca nie zapewnia procedury weryfikacyjnej, która polegałaby na ustaleniu przyczyny naruszenia prawa, i możliwości sanacji ewentualnego błędu. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że im bardziej rygorystyczna jest sankcja wobec podmiotu prawa, tym większe i lepsze winno być mu zapewnione „oprzyrządowanie proceduralne”¹⁶.

¹⁶ Zob. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia, sygn. 17 marca 2008 r., K 32/05; z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07.

Na gruncie art. 4 ustawy nie przewidziano żadnej możliwości sądowej kontroli zasadności doprowadzenia w konkretnym przypadku do tak poważanej zmiany sytuacji prawnej dzierżawców. Prawodawca nie przewidział też żadnej możliwości naprawienia przez dzierżawcę ewentualnego uchybienia polegającego na niezłożeniu w terminie oświadczenia o przyjęciu propozycji Agencji, gdyż upływ terminu ustawowego powoduje *ex lege*, że dzierżawca traktowany jest tak, jakby propozycję Agencji odrzucił.

Wnioskodawca stoi na stanowisku, że nie istnieje uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji tak istotnie i dotkliwie ingerującej w sytuację prawną dzierżawców opartej na konstrukcji automatycznego skutku prawnego. Należy wziąć tu pod uwagę, że decyzja o przyjęciu albo odrzuceniu „propozycji” Agencji niesie za sobą bardzo poważne konsekwencje dla dzierżawców, wobec czego wydawałoby się zasadne stworzenie procedury umożliwiającej weryfikację, czy w odniesieniu do sytuacji konkretnych dzierżawców, przy uwzględnieniu indywidualnych okoliczności każdej sprawy, dopuszczalne jest stosowanie środka tak dotkliwego, jak pozbawienie praw, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy. Z tych samych względów za zbyt daleko idący uważamy także brak możliwości konwalidowania uchybienia w postaci przekroczenia przez dzierżawcę ustawowego terminu na złożenie oświadczenia odnoszącego się do propozycji Agencji.

W konsekwencji, zdaniem Wnioskodawcy, art. 4 ustawy jest niezgodny z 2 Konstytucji, w aspekcie zasady zaufania do państwa i prawa.

(f) Ocena zgodności z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (równość w prawie; zakaz dyskryminacji)

W ocenie Wnioskodawcy, na gruncie ustawy dochodzi do nieuzasadnionego odmiennego traktowania podmiotów podobnych. Zgodnie bowiem z przywołanymi przepisami, ci dzierżawcy, którzy w odpowiedzi na zawiadomienie Agencji wyrażą zgodę na zmianę umowy dzierżawy poprzez wyłączenie spod dzierżawy 30% nieruchomości, mają możliwość skorzystania zarówno z prawa pierwszeństwa nabycia pozostałej części dzierżawionej nieruchomości (na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy), jak i z prawa zawarcia umowy dzierżawy na dalszy okres w trybie bezprzetargowym (art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy). Tymczasem ci dzierżawcy, którzy nie wyrażą zgody na zmianę umowy dzierżawy na powyższych zasadach, zostają pozbawieni możliwości skorzystania z któregośkolwiek z ww. uprawnień.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowiskiem doktryny, istota zasady równości wyraża się w tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według

równej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących¹⁷. W konsekwencji, dla zapewnienia równości konieczne jest ustalenie, które podmioty są do siebie podobne (wobec czego powinny też być jednakowo traktowane przez prawo). Wiąże się to z potrzebą każdorazowego wyznaczania cechy, która będzie stanowiła odpowiednie kryteriów podobieństwa porównywanych podmiotów. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego taką cechą może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter¹⁸.

W ocenie Wnioskodawcy, na gruncie art. 4 ustawy nie zachodzą podstawy do przyjęcia za uzasadnione odmiennego traktowania tych dzierżawców, którzy przyjęli propozycję Agencji oraz tych, którzy propozycji tej nie przyjęli. Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że cechą odróżniającą takie podmioty jest podjęta przez nie decyzja, Wnioskodawca uważa jednak, że kryterium to (podjęcie decyzji przez dzierżawcę) nie stanowi kryterium relewantnego z punktu widzenia celu i właściwości prawa pierwszeństwa i prawa bezprzetargowe zawarcia umowy na dalszy okres. Zdaniem Wnioskodawcy uprawnienia te przyznane zostały przez ustawę z uwagi na inne argumenty, do których zaliczyć należy przede wszystkim fakt dotychczasowego dzierżawienia nieruchomości przez konkretne podmioty czy występującą zazwyczaj potrzebę ponoszenia przez te podmioty znacznych nakładów, które zwrócić się mogą jedynie w przypadku długotrwałej dzierżawy. Kwestia wyrażenia przez dzierżawcę zgody na wyłączenie spod dzierżawy 30% nieruchomości stanowi okoliczność niezwiązaną z powyższymi względami, dla których ustawodawca zdecydował się przyznać dzierżawcom dwa omawiane uprawnienia. Świadczy o tym również i to, że przesłanka w postaci wyrażenia przez dzierżawców zgody na wyłączenie wprowadzona została na długo po wprowadzeniu obu uprawnień do ustawy, a zatem jest oczywiste, że nie stanowiła ona *ratio legis* przyznania dzierżawcom tych uprawnień. W związku z powyższym należy, naszym zdaniem, konsekwentnie przyjąć, iż kryterium dodane przez ustawę zmieniającą w art. 4 nie może być uznane za relewantne z punktu widzenia uprawnień zagwarantowanych w art. 29 i art. 39 ustawy. Wszystkie podmioty mające podpisane z Agencją umowy dzierżawy w dniu wejścia w życie ustawy traktować zatem należy jako podmioty podobne, co oznacza z kolei, iż nie ma podstaw prawnych do wprowadzenia omawianego zróżnicowania.

W ocenie Wnioskodawcy, ustawodawca w tym przypadku przekroczył dopuszczalne granice swobody w kształtowaniu ustroju rolnego państwa.

Wnioskodawca ma świadomość, że nakaz równego (podobnego) traktowania różnych (podobnych) podmiotów nie ma charakteru absolutnego. Dopuszczalne jest różnicowanie sytuacji

¹⁷ Zob. np. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87; z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98; z dnia 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04; z dnia 07 kwietnia 2011 r., sygn. K 04/09.

¹⁸ Zob. np. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 września 1996 r., sygn. K 10/96; z dnia 21 września 1999 r., sygn. K 6/98.

prawnej podmiotów podobnych jeżeli znajduje to należyte uzasadnienie konstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że kryteria oceny istnienia takiego uzasadnienia powinny:

- mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony;

- mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych¹⁹.

W przypadku, gdy różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych odbywa się z naruszeniem ww. zasad, uzasadnia to zarzut naruszenia dyskryminacji. Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji, nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. W doktrynie wskazuje się, że „zakaz dyskryminacji stanowi podstawową konsekwencję zasady równości, bo oznacza zakaz wprowadzania zróżnicowań o nieuzasadnionym, więc arbitralnym charakterze. (...) Dla oceny konstytucyjnej dopuszczalności różnicowania sytuacji podmiotów podobnych znaczenie zasadnicze ma pytanie, czy jest to różnicowanie uzasadnione, a nie pytanie – w oparciu o jakie cechy zostało dokonane. Każde bowiem zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych, które nie znajduje uzasadnienia, trzeba uznać za dyskryminację w rozumieniu art. 32 ust. 2, a więc za naruszenie konstytucji. (...) Rzecz tylko w tym, że odnalezienie dostatecznego uzasadnienia dla wprowadzenia niektórych zróżnicowań jest niezwykle trudne, jeśli w ogóle możliwe, na gruncie aksjologii polskiej ustawy zasadniczej”²⁰. W ocenie Wnioskodawcy, nie istnieje wystarczające uzasadnienie konstytucyjne dla odmiennego traktowania dzierżawców, którzy przyjęli propozycję Agencji i którzy takiej propozycji nie przyjęli (należących, jak wskazano powyżej, do tej samej klasy podobieństwa). Odstępstwo od zasady równości nie znajduje w tym przypadku podstawy w kryteriach, które miałyby charakter relewantny do celu i treści art. 4 ustawy. Wnioskodawca nie dostrzega też żadnego interesu mającego oparcie w Konstytucji, którego waga byłaby proporcjonalna do niewątpliwie negatywnych skutków dla sytuacji prawnej i faktycznej dzierżawców, która dokonuje się za sprawą art. 4 ustawy. Należy zauważyć, że podstawa dla takiego zróżnicowania nie wynika także z uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 2849), kwestia ta nie została w uzasadnieniu w ogóle poruszona. Ustawodawca nie wytłumaczył zatem, jakie argumenty mające oparcie w wartościach konstytucyjnych miały przemawiać za dopuszczeniem – za sprawą art. 4 ustawy – zróżnicowania

¹⁹ Zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 03 września 1996 roku, K 10/96.

²⁰ L. Garlicki, Komentarz do art. 32 Konstytucji [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2003, red. L. Garlicki, s. 17, 21, 22.

sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Istnieją podstawy prawne dla twierdzenia o naruszeniu zakazu dyskryminacji.

Stanowisko takie przedstawione zostało również w opinii zleconej przez Biuro Analiz Sejmowych, z dnia 24 maja 2010 roku, sporządzonej przez prof. dr. hab. Pawła Czechowskiego. Analizując treść ówczesnego art. 6 projektu ustawy (projekt rządowy z dnia 26 lutego 2010 roku, druk sejmowy nr 2849), o brzmieniu i celu bardzo zbliżonym do obowiązującego aktualnie art. 4 ustawy, autor opinii stwierdził, że „proponowane rozwiązanie stanowi nieproporcjonalną ingerencję naruszającą również zasadę ochrony praw majątkowych w aspekcie różnicowania grup dzierżawców na tych, którzy zaakceptowali <<propozycje>> Agencji lub odmówili skorzystania z tej <<propozycji>>. Powoduje to naruszenie konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa, co potwierdza wielokrotnie w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny” (opinia z dnia 24 maja 2010 roku, s. 7).

W konsekwencji, w ocenie Wnioskodawcy, art. 4 ustawy naruszają art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji.

(g) Ocena zgodności z art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22 i art. 64 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, i zgodności z art. 65 ust. 5 Konstytucji w zw. z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji

W ocenie Wnioskodawców, zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjną wolność działalności gospodarczej, prawo własności i inne prawa majątkowe dzierżawców, a także naruszają konstytucyjny obowiązek władz publicznych w przedmiocie prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych.

Wolność działalności gospodarczej stanowi jedno z kluczowych praw człowieka, zakwalifikowanych do kategorii praw ekonomicznych. Podstawowe regulacje jej dotyczące zamieszczone zostały w rozdziale I (Rzeczpospolita), co dodatkowo wskazuje na doniosłe znaczenie, jakie ustrojodawca przyznaje tej wolności. Zgodnie z przywołanym art. 20 ustawy zasadniczej, społeczna gospodarka rynkowa, stanowiąca podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, oparta jest właśnie na wolności działalności gospodarczej, a nadto własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Uzupełnieniem tej regulacji jest art. 22 Konstytucji, w myśl którego ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Wolność działalności gospodarczej nie została przez ustrojodawcę zdefiniowana. W doktrynie wskazuje się, że zasadniczo oznacza ona swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach

prawnych oraz na zasadzie samodzielności, chociaż bez naruszania interesów publicznych. Obejmuje więc ona wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania (i zaprzestania wykonywania) wybranej działalności gospodarczej. Konstytucja nie różnicuje działalności gospodarczej ze względu na podmiot, który ją prowadzi. Tym samym traktować należy w taki sam sposób wszystkie podmioty, które działalność gospodarczą rozpoczynają. Nie można ich różnicować ze względu na przynależność do określonych kategorii²¹. Wolność gospodarcza powinna być rozumiana jako możliwość samodzielnego działania (a zatem i niedziałania) człowieka oraz jego organizacji w celu realizacji określonego przez niego celu gospodarczego, przy czym celem gospodarczym jest to, co może osiągnąć przez zespół działań przynoszących mu korzyść majątkową²². Jest to pojęcie bardzo szerokie, co potwierdzają wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, iż działalność gospodarcza jest działalnością wytwórczą, budowlaną, handlową oraz usługową²³. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się również w kwestii charakteru prawnego tej wolności. W szczególności Trybunał wskazał, iż art. 22 Konstytucji z jednej strony wyraża jedną z zasad ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej, z drugiej – może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą²⁴. W doktrynie wskazuje się, że wolność działalności gospodarczej, jak również własność prywatna, stanowią podstawowe komponenty konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji)²⁵.

W ocenie Wnioskodawcy zaskarżone przepisy naruszają wolność działalności gospodarczej dzierżawców (pracodawców będących przedsiębiorcami). Naruszenia te zaobserwować można na kilku płaszczyznach. Po pierwsze, wolność ta została ograniczona poprzez wprowadzenie w rzeczywistości przymusowego wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów, co oznacza pozbawienie możliwości czerpania zysków z obszarów wyłączonych spod dzierżawy, a co więcej – radykalnie zmniejsza opłacalność całego przedsięwzięcia, bowiem nakłady i inne koszty kalkulowane były przy założeniu długiego okresu dzierżawienia 100% obszaru objętego umową. Po drugie, wolność ta została ograniczona poprzez faktyczne przymuszenie dzierżawców do wyrażenia zgody na zmniejszenie areалу objętego dzierżawą, bowiem konsekwencją braku wyrażenia zgody stanowi w praktyce utrata – a co najmniej bardzo istotne ryzyko utraty, które dzierżawcy muszą uwzględnić podejmując decyzję w sprawie zgody lub braku zgody na wyłączenie – możliwości dalszego, tj. po upływie umownego terminu, kontynuowania dzierżawy. Po trzecie, co z tym związane, ograniczenie tej wolności wyraża się w bardzo dotkliwych skutkach dla dzierżawców, którzy nie wyrażą zgody na

²¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, s. 246.

²² A. Szafrński, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 26

²³ Np. orzeczenie TK z dnia 20 sierpnia 1992 roku, sygn. K 4/92; orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1993 roku, sygn. U 15/92; uchwała TK z dnia 2 czerwca 1993 roku, sygn. W 17/93).

²⁴ Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 roku, sygn. U 7/00.

²⁵ M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy*, LexPolonica nr 7408816.

wyłączenie 30% gruntów spod dzierżawy, w postaci utraty prawa pierwokupu i prawa bezprzetargowego zawarcia nowej umowy. Na temat przymusowego i w praktyce ustawowego (a nie tylko umownego) charakteru wyłączenia Wnioskodawca wypowiedział się już obszerniej we wcześniejszej części wniosku, wobec czego pozwala sobie w tym miejscu argumentacji tej już nie podzielać. Zdaniem Wnioskodawcy, wskazane powyżej płaszczyzny naruszeń wolności działalności gospodarczej dzierżawców wykraczają poza dopuszczalne w świetle Konstytucji warunki ograniczania korzystania z tej wolności, o których mowa w szczególności w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W doktrynie podnosi się, że przepis ten jest zasadą ogólną określającą warunki dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw, bo odnosi się do wszystkich wolności i praw wymienionych zarówno w rozdziale II Konstytucji, jak też w pozostałych jej rozdziałach²⁶. W odniesieniu do zaskarżonych przepisów, ograniczenia te są, w ocenie Wnioskodawcy, nieproporcjonalne do negatywnych skutków, jakich doświadczają dzierżawcy, a także nie są konieczne dla realizacji celów, jakie przyświecać miały w założeniu tej ustawie. Wnioskodawca stoi też na stanowisku, że stopień i dotkliwość ingerencji ustawodawcy są w tym przypadku tak poważne, że prowadzą wręcz do zniszczenia tożsamości tego konstytucyjnego prawa jednostki, a więc do naruszenia istoty tego prawa.

Dla poparcia powyższych twierdzeń Wnioskodawcy warto przywołać stanowisko doktryny, a także Trybunału Konstytucyjnego, na tle wolności działalności gospodarczej. Wskazuje się mianowicie, że „prawo pracy powinno być stanowione w sposób umożliwiający pracodawcom prowadzenie racjonalnej gospodarczo, nastawionej na zysk działalności. Nie powinno być ono stanowione w sposób nadmiernie ingerujący w mechanizmy rynkowe, w stopniu nieuzasadnionym koniecznością ochrony praw pracownika. Wskazuje to na konieczność uwzględniania potrzeb przedsiębiorców również w zakresie stanowienia prawa pracy²⁷. Wyraźnie podkreśla to w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, który stwierdza, że „ochrona rentowności zakładów pracy leży nie tylko w interesie pracodawców (przedsiębiorców), ale jest obowiązkiem państwa jako element realizacji zasady społecznej gospodarki rynkowej (wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 roku, sygn. K 54/2002). (...) Zasada swobody działalności gospodarczej powinna być realizowana również w sferze prawa pracy. Prawo pracy wyznacza warunki prowadzenia tej działalności w zakresie zatrudniania pracowników. Prawo pracy ze swej istoty, ze względu na funkcję ochronną pracownika jako słabszej strony stosunku oraz wyrażoną w Konstytucji RP zasadę ochrony pracy, będzie ograniczało swobodę pracodawcy. (...) Jednak również w zakresie prawa pracy ustawodawca powinien stanowić prawo w sposób możliwie najszerszy, uwzględniający swobodę prowadzenia działalności gospodarczej przez pracodawcę oraz wynikające z tego interesy pracodawcy. (...) Pracodawca powinien dysponować

²⁶ L. Wiśniewski, Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce [w:] Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 30. Zob. też: Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2002 roku, sygn. K 26/00.

²⁷ Por. M. Skąpski, Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej, Warszawa 2006, s. 240.

środkami, które również w sferze stosunków pracy będą mu umożliwiały dostosowanie prowadzonej przez siebie działalności do potrzeb wynikających ze zmian otoczenia gospodarczego. W tym duchu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, twierdząc, iż racjonalny ustawodawca ma powinność przeciwdziałania sytuacji, w której <<naprawa>> przedsiębiorstwa, wymagająca zwolnienia pracowników, prowadzić będzie do takich dodatkowych obciążeń finansowych, jakie przyczynią się do utraty przez nie płynności finansowej, a nawet do ogłoszenia upadłości (wyrok TK z dnia 24 lutego 2004 roku, sygn. K 54/2002)”²⁸.

Wnioskodawca stoi również na stanowisku, że zaskarżone regulacje prawne naruszają także prawo własności i inne prawa majątkowe dzierżawców. W myśl art. 21 ust. 1 Konstytucji – „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Z kolei zgodnie z art. 64 Konstytucji – „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1). „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2). „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3).

Wprawdzie pracodawcy-przedsiębiorcy, których dotyczą zaskarżane przepisy, nie są właścicielami, lecz dzierżawcami gruntów rolnych, w związku z czym nie przysługuje im prawo własności w rozumieniu kodeksu cywilnego, jednakże Wnioskodawca pragnie zwrócić uwagę, że pojęcie własności na gruncie Konstytucji powinno podlegać wykładni autonomicznej. W piśmiennictwie zwraca się uwagę na „szerokie konstytucyjne ujęcie własności, szersze niż występuje w prawie cywilnym. Konstytucyjne pojęcie własności interpretuje się w sposób szeroki, w ujęciu bliskim ekonomicznemu, tzn. ujmującym własność jako stosunek między ludźmi, jaki powstaje w związku z faktycznym i niekoniecznie odzwierciedlonym w przepisach prawa korzystaniem przez ludzi z rezultatów działalności gospodarczej oraz dysponowaniem czynnikami produkcji. Przedmiotem własności są tu nie tyle wszelkie rzeczy, co przede wszystkim czynniki produkcji (zasoby naturalne, kapitał, praca ludzka) oraz ostateczne rezultaty działalności gospodarczej. (...) Również K. Strzyczkowski przyjmuje, że przedmiotem ochrony konstytucyjnej jest własność jako ogół praw majątkowych, a więc mienie, a nie prawo własności w rozumieniu przyjętym w Kodeksie cywilnym. (...) Z prawa własności należy wywodzić przesłanki dla ochrony interesu pracodawcy, przede wszystkim prawo pracodawcy jako właściciela przedsiębiorstwa (zakładu pracy) do rozporządzania swoim mieniem i czerpania z niego pożytków oraz prawo pracodawcy do zysków z prowadzonej przez siebie działalności i do zysków ze świadczonej przez pracownika pracy. Realizacja zasady własności prywatnej i jej ochrony w prawie pracy polega na zagwarantowaniu pracodawcy możliwości kierowania pracą pracownika w celu realizacji potrzeb prowadzonego przez siebie zakładu pracy”²⁹.

²⁸ M. Latos-Miłkowska, Ochrona interesu pracodawcy, LexPolonica nr 7408816.

²⁹ M. Latos-Miłkowska, Ochrona interesu pracodawcy, LexPolonica nr 7408816.

Nawet jednak gdyby Trybunał nie podzielił powyższej interpretacji konstytucyjnego pojęcia własności, nie ulega wątpliwości, że naruszone zostały inne prawa majątkowe dzierżawców, w postaci prawa pierwszeństwa i prawa bezprzetargowego kontynuowania dotychczasowych umów dzierżawy.

Tak własność, jak i dwa pozostałe wskazane powyżej prawa majątkowe dzierżawców, zostały naruszone w kilku płaszczyznach. Po pierwsze, przymusowe wyłączenie spod dzierżawy 30% gruntów rolnych bardzo silnie rzutuje negatywnie na chronione konstytucyjnie interesy majątkowe pracodawców-przedsiębiorców, pozbawiając ich znacznej części czerpanych z tego źródła zysków. Po drugie, konsekwencją powyższego stanowi nieuniknione w krótkim okresie zmniejszenie konkurencyjności przedsiębiorców objętych tym wyłączeniem w stosunku do pozostałych podmiotów, w stosunku do których przedmiotowa regulacja prawna nie będzie znajdować zastosowania. Po trzecie, zaskarżane przepisy nie przewidują jasno określonych zasad rozliczeń i rekompensaty nakładów poniesionych na grunty podlegające wyłączeniu, przewiduje natomiast uznaniowe kryteria doboru dzierżawionych gruntów do wyłączenia, pozostawiając tę kwestię uznaniu Agencji Nieruchomości Rolnych. Po czwarte, zaskarżane przepisy pozbawiają pracodawców-dzierżawców prawa pierwszeństwa i prawa bezprzetargowego kontynuowania dzierżaw. W ocenie Wnioskodawcy, zakres i głębokość ingerencji prawodawcy w prawo własności i inne prawa majątkowe dzierżawców jest tak znaczna, że uzasadnia zarzut zarówno naruszenia zasady proporcjonalności, jak i istoty ww. praw jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Wnioskodawca podnosi również, że zaskarżone przepisy naruszają obowiązki władz publicznych wynikające z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Zgodnie z jego brzmieniem, „władze publiczne prowadzi politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”. Przywołana regulacja konstytucyjna wyraża – w powszechnym ujęciu – normę programową adresowaną do władz publicznych. W doktrynie słusznie podkreśla się, że możliwe jest stwierdzenie naruszenia przez władze publiczne wyrażonych w Konstytucji norm programowych, a więc również i normy programowej zawartej w art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej. Naruszenie normy programowej może polegać na tym, iż:

- (a) prawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis konstytucji wyznaczający cel, jaki ma zostać przez niego zrealizowany³⁰;

³⁰ J. Trzcziński, Konstytucyjne prawo do zdrowia na tle art. 35 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej [w:] Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Warszawa 2003, *op. cit.*, s. 304; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, Normy programowe w konstytucji [w:] Charakter i struktura norm konstytucji, J. Trzcziński (red.), Warszawa 1997, s. 110., Pogląd ten podzielony został przez Trybunał Konstytucyjny – zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 lipca 2008 roku, sygn. K 24/07, Dz.U. z 2008 roku, Nr 138, poz. 874.

- (b) prawodawca zastosował takie środki, które w świetle wiedzy empirycznej nie prowadzą do osiągnięcia wyznaczonego celu, bądź zastosował środki zbyt słabe dla osiągnięcia tego celu³¹;
- (c) prawodawca niewłaściwie rozstrzygnął kolizję norm programowych, a w szczególności przypisał jednemu z celów niewłaściwą wagę w świetle prawnych kryteriów rozstrzygnięcia takich kolizji³²;
- (d) uchwalając ustawę prawodawca ograniczył prawa obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa, a więc narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, który odnosi się także do norm programowych³³;
- (e) prawodawca uregulował jakieś prawo lub wolność na poziomie poniżej minimum tego prawa, minimum wyznaczonego najczęściej przez istotę prawa³⁴.

Przyjęcie, iż możliwe jest naruszenie normy programowej oznacza jednocześnie akceptację dla twierdzenia, iż norma programowa może stanowić wzorzec (lub co najmniej element wzorca) kontroli konstytucyjności przepisów prawnych. Innymi słowy, nie wywiązanie się przez prawodawcę z prawidłowego uczynienia zadość obowiązkowi wynikającym z normy programowej stanowić może podstawę do uznania regulacji ustawowych (lub podustawowych) za niezgodne z Konstytucją. W ocenie Wnioskodawcy, z taką sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do zaskarżonych przepisów. W szczególności zasadne wydaje się w ocenie Wnioskodawcy przyjęcie, że ustawodawca dobrał ewidentnie niewłaściwe środki dla realizacji celów, które zobligowany był zrealizować, niewłaściwie rozstrzygnął kolizję norm programowych, a w szczególności przypisał innym celom niewłaściwą wagę w świetle prawnych kryteriów rozstrzygnięcia takich kolizji, a nadto ograniczył prawa dzierżawców w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa, a więc narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji, który odnosi się także do norm programowych.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 2849), celem wprowadzenia ustawy było „usprawnienie systemu obrotu ziemią rolniczą, ułatwienie pozyskiwania ziemi przez rolników oraz jak najszybsze rozdysponowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa” (s. 28). W dalszej części uzasadnienia wskazano, iż „w wyniku zmian umów dzierżawy w zakresie wyłączenia 30 % użytków rolnych powstanie kilkanaście tysięcy nowych nieruchomości, które będą przeznaczane do sprzedaży w pierwszym rzędzie na rzecz miejscowych rolników indywidualnych. Wprowadzenie w życie projektowanej ustawy będzie więc miało wpływ na strukturę powierzchniową gospodarstw rolnych. Z dużych obszarowo gospodarstw wyłączona zostanie część gruntów (aktualnie dzierżawionych od Agencji), natomiast gospodarstwa rodzinne zwiększą swój stan posiadania

³¹ J. Trzcziński, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 304; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *op. cit.*, s. 110.

³² T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *op. cit.*, s. 110.

³³ J. Trzcziński, *Konstytucyjne...*, *op. cit.*, s. 304.

³⁴ *Ibidem*, s. 304.

gruntów (poprzez nabycie nowych nieruchomości). Zgodnie bowiem z założeniem projektowanej ustawy grunty wyłączone z umów dzierżawy mają zostać przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz miejscowych rolników indywidualnych powiększających swoje gospodarstwa lub osób zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne, przy czym prawdopodobnie gros stanowiąc będą rolnicy powiększający swoje gospodarstwa. Liczba gospodarstw rodzinnych zapewne drastycznie nie wzrośnie, wzrośnie natomiast ich średnia powierzchnia, a co za tym idzie wzrosną również dochody uzyskiwane przez te gospodarstwa” (s. 32-33, podkreślenia Wnioskodawcy).

Wnioskodawca nie kwestionuje słuszności tego celu, jako mającego oparcie w art. 23 Konstytucji, wskazującego na bardzo istotną rolę gospodarstw rodzinnych. Jednakże, zdaniem Wnioskodawcy, realizacja tego celu została niewłaściwie zbalansowana z celami, o których mowa w art. 65 ust. 5 ustawy zasadniczej. W przywołanym wyżej uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 2849) wskazano w punkcie V. Wpływ projektowanej regulacji na rynek pracy, że „projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy” (s. 32 uzasadnienia). Tymczasem, jak wynika z całości niniejszego wniosku, ustawa ta ma ogromny negatywny wpływ na miejsca pracy, z czego prawodawca musiał zdawać sobie sprawę już na etapie sporządzania i uchwalania projektu ustawy. Z licznych opracowań naukowych jednoznacznie wynika, że poziom bezrobocia na wsi jest bardzo wysoki, jedynie bardzo niewielka część indywidualnych gospodarstw rodzinnych zatrudnia pracowników na podstawie długotrwałych umów o pracę, dominuje w nich bowiem praca samych członków rodziny (w tym dzieci), a pracownicy najemni zatrudniani bywają ewentualnie sezonowo.

Dowód:

- P. Chmieliński, Ludność wiejska na rynku pracy. Zarobkowanie, Bezrobocie, Przedsiębiorczość i Praca za granicą w latach 2005-2011, Warszawa 2013
- M. Raczkowska, Ekskluzja społeczna na obszarach wiejskich w Polsce, Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2012, t. 99, z.4
- P. Chmieliński, A. Otlowska, Zmiany w strukturze społeczno-demograficznej ludności nierolniczej w latach 2000-2005, nr 81, Warszawa 2007
- M. Błąd, Rolnictwo jako "przechowalnia" nadwyżek siły roboczej w okresie transformacji systemowej w Polsce, Wieś i Rolnictwo, nr 4 (145), 2009
- B. Sosnowska, Bezrobocie na wsi polskiej i niektóre sposoby jego ograniczania, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 6, 2002
- D. Kołodziejczyk, Rynek pracy na wsi, Warszawa 2007
- W. Kołodziejczak, F. Wysocki, Bezrobocie równowagi i rzeczywiste w Polsce i na wsi w latach 1992-2004, Wieś i Rolnictwo, Nr 1 (134), 2007

- B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński, Praca w indywidualnych gospodarstwach rolnych, nr 28, Warszawa 2006
- Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju, Polska Wieś 2012, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, nr 23, luty 2013
- Polska Wieś 2010. Raport o stanie wsi, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Warszawa 2010

W tym świetle tym bardziej nie sposób przyjąć, że utrata miejsc pracy przez pracowników zatrudnionych przez dotychczasowych dzierżawców, w związku z utratą części lub całości arealów dzierżawionych ziem, zostanie zrekompensowana stworzeniem nowych miejsc pracy przez nowych dzierżawców lub nabywców tych ziem, zwłaszcza przez gospodarstwa rodzinne. Jak bowiem widać w świetle opracowań naukowych i statystycznych (wskazanych poniżej), gospodarstwa rodzinne nie tworzą nowych miejsc pracy. Warto w tym miejscu przywołać dane na temat udziału gospodarstw zatrudniających stałych pracowników w indywidualnych gospodarstwach rolnych: w 2000 roku współczynnik wynosił 1,5, a w 2005 roku wynosił 1,2. Zatem nie dość, że jest on bardzo niski, to jeszcze nawet na przestrzeni wskazanych kilku lat uległ zmniejszeniu. Jednocześnie zaś ilość użytków rolnych będących w użytkowaniu indywidualnych gospodarstw rolnych utrzymuje się na przestrzeni tych lat na porównywalnym poziomie, a nawet wzrosła z 13283 tys. ha w 2000 roku do 13627 tys. ha w 2005 roku. W konsekwencji oznacza to, że prawodawca na etapie uchwalania ustawy musiał mieć pełną świadomość, że utrata miejsc pracy nie zostanie zrekompensowana stworzeniem nowych miejsc dla zwolnionych osób na tych samych lub okolicznych gruntach rolnych. Utrata miejsc pracy u dzierżawców w gospodarstwach rolnych na obszarach byłych PPGR-ów ma zatem trwały charakter. Prawodawca zatem zupełnie nietrafnie ocenił, iż wprowadzane na mocy ustawy regulacje nie będą miały wpływu na miejsca pracy, kwestii tej nie poddał wystarczającej analizie przy ustalaniu balansu między celami wynikającymi z art. 23 Konstytucji i z art. 65 ust. 5 Konstytucji. Skutkiem tego jest pogorszenie sytuacji faktycznej i prawnej bardzo licznego grona pracowników, nieproporcjonalne do celu, jaki ma zostać w ten sposób osiągnięty. Skala zwolnień jest możliwa do wyobrażenia w oparciu o informacje uzyskane od Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie, z których wynika, że na 1085 zawiadomień skierowanych przez Agencję z propozycją wyłączenia, aż 410 dzierżawców (a więc ok. 40%) odrzuciło zaproponowane warunki wyłączenia gruntów. Należy zatem z bardzo dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że dzierżawcy ci w rzeczywistości nie będą w stanie zawrzeć nowych umów dzierżawy na kolejne okresy, co skutkować będzie zwolnieniem pracowników zatrudnionych przez tych dzierżawców.

Dowód:

- B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński, Praca w indywidualnych gospodarstwach rolnych, nr 28, Warszawa 2006, s. 36
- Mały Rocznik Statystyczny 2001 r., s. 285, [ON-LINE], http://old.stat.gov.pl/gus/5840_737_PLK_HTML.htm?action=show_archive;
- Mały Rocznik Statystyczny 2006 r., s. 297, [ON-LINE], http://old.stat.gov.pl/gus/5840_737_PLK_HTML.htm?action=show_archive;
- pismo Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie z dnia 06 lutego 2014 roku

Warto też zauważyć, iż zgodnie z literaturą przedmiotu, analiza zmian w wysokości odsetka osób zatrudnionych poza rolnictwem wskazuje na relatywnie niski przyrost liczby miejsc pracy tworzonych na wsi w relacji do rosnącego wskaźnika zatrudnienia mieszkańców wsi. Oznacza to, że rośnie rola miast przy wyznaczaniu możliwości zarobkowych mieszkańców wsi i to tam funkcjonujące firmy w coraz większym stopniu są w stanie o zaabsorbować wiejskie zasoby pracy. Ponadto, polepszające się ogólne warunki gospodarcze oraz znaczne rozdrobnienie agrarne, które cechuje polskie gospodarstwa indywidualne i związane z tym bezrobocie ukryte w rolnictwie, przyczyniały się do wzrostu zainteresowania podjęciem nierolniczej aktywności ekonomicznej i zmianą statusu nowych rodzin na bezrolne.

Argumentacji przemawiającej na rzecz tych twierdzeń dostarcza całość uzasadnienia wszystkich zarzutów sformułowanych we wniosku, a także z uzasadnienia legitymacji procesowej Wnioskodawcy. Warto też przywołać stanowisko doktryny komentującej przywołaną regulację konstytucyjną. Wskazuje się mianowicie, że „(...) podstaw ochrony interesu pracodawcy można doszukiwać się w konstytucyjnym obowiązku prowadzenia polityki pełnego i produktywnego zatrudnienia. (...) Z obowiązku tego [wynikającego z art. 65 ust. 5 Konstytucji – komentarz Wnioskodawcy] wynika potrzeba ochrony pracodawcy tworzącego miejsca pracy. Zdaniem L. Florka, realizacja polityki pełnego, produktywnego zatrudnienia nie jest możliwa bez ochrony tak rozumianego interesu pracodawcy. Również G. Goździewicz zauważa, że obecne spojrzenie na instytucje prawa pracy nie może tylko ograniczać się do aspektów ochrony indywidualnej czy zbiorowej pracownika, lecz także dostrzegać pozycję i rolę pracodawców, głównie w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy. Prawo pracy powinno chronić zwłaszcza te interesy pracodawców, które się przekładają na tworzenie lub zachowanie miejsc pracy. Praktyczna realizacja tego obowiązku polega na wprowadzeniu środków zwiększających skłonność pracodawców do tworzenia miejsc pracy, poprawiających warunki konkurencyjności z innymi, w zagranicznymi podmiotami, a tym samym zapobiegających utracie miejsc pracy”³⁵.

³⁵ M. Latos-Miłkowska, Ochrona interesu pracodawcy, LexPolonica nr 7408816.

Podsumowując, w ocenie Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają art. 20, art. 21 ust. 1, art. 22 i art. 64 ust. 1 Konstytucji w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także art. 65 ust. 5 Konstytucji.

3. Wnioski końcowe

Niezależnie od przedstawionej powyżej argumentacji, tytułem podsumowania, Wnioskodawca chciałby szczególną uwagę zwrócić na skutki zaskarżanej regulacji dla pracodawców oraz dla pracowników.

Zmiany wynikające z zaskarżanej ustawy dotkną całych zakładów pracy. Skutkiem wprowadzanych zmian będzie upadłość albo likwidacja bardzo dobrze prosperujących zakładów pracy, które przez lata podejmowały szereg działań celem utrzymania miejsc pracy dla pracowników, zgodnie z umowami dzierżawy. W szczególności, przez lata inwestowały w rozwój (maszyny, budynki, itp.), realizowały programy dotyczące rolnictwa (np. biogazowanie rolnicze, hodowla bydła, produkcja określonych roślin, itp.). Celem rozwoju produkcji roślinnej i zwierzęcej i podejmowania działań na większą skalę zakłady te organizowały się w grupy producentów rolnych. Wszystko to oznaczało stałe zapotrzebowanie na pracę i przyczyniało się do rozwoju rolnictwa.

Wnioskodawca wskazuje skutki, jakie zaskarżana ustawa rodzi dla pracodawców:

1. wyrażenie zgody na wyłączenie 30% gruntów – skutkuje zmniejszeniem powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy o 30%, to z kolei powoduje zmniejszenie zakresu działalności, a to pociąga za sobą **zwolnienie 30% pracowników i ograniczenie zdolności dzierżawcy – pracodawcy do działania w dotychczasowym zakresie z powodu zmniejszenia siły roboczej;**
2. niewyrażenie zgody na wyłączenie 30% gruntów – skutkuje brakiem możliwości przedłużenia dzierżawy bez konieczności przeprowadzania przetargu (w praktyce oznacza to brak możliwości przedłużenia dzierżawy po wygaśnięciu dotychczasowych umów), to z kolei rodzi utratę 100% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, to zaś powoduje **zwolnienie 100% pracowników i brak możliwości prowadzenia działalności przez dzierżawców – pracodawców (upadłość albo likwidacja).**

Podsumowując, utrata gruntów i pracowników spowoduje dla dzierżawców – pracodawców:

1. utratę możliwości prowadzenia działalności w dotychczasowym zakresie albo nawet konieczność całkowitego zakończenia działalności (...);

2. konieczność zwolnienia (niektórych lub wszystkich) pracowników wraz z obowiązkiem wypłaty odpraw z powodu rozwiązania umów o pracę z przyczyn nie dotyczących pracowników;
3. ryzyko procesów sądowych w sprawach pracowniczych;
4. pogorszenie się sytuacji ekonomicznej i utratę dochodów z uwagi na konieczność ograniczenia (albo zakończenia) produkcji rolnej i redukcję zatrudnienia (w tym konieczność dodatkowych, nieplanowanych rozliczeń z pracownikami np. odprawy);
5. konieczność natychmiastowej spłaty kredytów bankowych, zwrot dotacji lub dofinansowań, itp., które dzierżawcy uzyskali na cele związane z produkcją rolną na dzierżawionych gruntach i nie będą mogli wykonać umów ze względu na utratę gruntów i pracowników.

Umowy dzierżawy zawierały szereg obowiązków dla dzierżawców – pracodawców, w szczególności **obowiązek przejęcia pracowników**, spłacania obciążeń, utrzymania i ponoszenia kosztów remontów budynków. Niejednokrotnie, struktura własności udziałów w takich spółkach pracowniczych pozostaje nie zmieniona od chwili ich powstania, a obowiązki wynikające z umów dzierżawy są sumiennie wykonywane. **Udziałowcy takich spółek (niejednokrotnie całe rodziny) pracują w gospodarstwach rolnych, objętych umowami dzierżawy.**

Wszyscy pracownicy spółek pracowniczych zatrudnieni są na podstawie umów o pracę z wszelkimi tego skutkami, w tym z tego tytułu podlegają ubezpieczeniom społecznym i mają opłacane składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W przypadku utraty pracy pracownicy ci zostaną – w zasadzie na stałe – pozbawieni ww. przywilejów.

Utrata pracy przez pracowników spółek pracowniczych oznaczać będzie dla nich w zasadzie stałą utratę zatrudnienia i dochodów, ponieważ:

1. pracownicy spółek pracowniczych mieszkają w pobliżu gospodarstw rolnych, a w oddaleniu od ośrodków przemysłowych (gdzie bezrobocie jest mniejsze i potencjalnie mieliby większe szanse znalezienia pracy);
2. pracownicy spółek kapitałowych to w większości ludzie starsi. Co więcej, nie mają oni możliwości przekwalifikowania się (aktualnie pracują na stanowiskach traktorzystów, mechanizatorów rolnictwa, oborowych, itp.);
3. grunty wyłączone z dzierżawy na podstawie Ustawy zmieniającej zostaną „objęte” przez rolników indywidualnych, którzy nie będą potrzebować pracowników, gdyż będą w stanie samodzielnie pracować w małym gospodarstwie rolnym.

Warto też w tym miejscu zaznaczyć, że poważne wątpliwości odnośnie do skutków faktycznych i prawnych zaskarżanych regulacji były formułowane już na etapie prac nad projektem

ustawy. Wskazywano wówczas, że „wprowadzenie w życie projektowanej ustawy spowoduje, iż pracę straci około 20-30 tysięcy osób i to w regionach, w których występuje dotychczas strukturalne bezrobocie”, a także, że „znaczne zredukowanie powierzchni wielkoobszarowych gospodarstw rolnych spowoduje likwidację spółek pracowników byłych PGR” (s. 30 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 2849). Uwagi te były zgłaszane, również w na etapie konsultacji, zarówno przez ogólnokrajowe organizacje pracodawców (np. Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych, Konfederację Pracodawców Polskich), jak i związku zawodowe (np. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność, Związek Zawodowy Pracowników Rolnictwa RP).

Problematyka daleko idących skutków ustawy w odniesieniu do sytuacji pracodawców (przedsiębiorców - dzierżawców) oraz ich pracowników podnoszona była również w interpelacjach kierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Tytułem przykładu, w interpelacji nr 1602 autorstwa posła Jarosława Katulskiego z dnia 18 stycznia 2012 roku podniesiono, w szczególności, że „ważną kwestią dotyczącą wspomnianej nowelizacji jest nieuregulowanie w niej problemów strat dzierżawców z tytułu utraconego zysku oraz rozliczeń niezamortyzowanych poniesionych przez nich nakładów. (...) Większość dzierżawców jest zainteresowana wykupem dzierżawionych przez siebie nieruchomości, jednak obecna cena za hektar gruntu rolnego przekracza ich możliwości finansowe, nawet przy uwzględnieniu możliwego do uzyskania kredytu preferencyjnego. (...) założenia znowelizowanej ustawy, m.in. ułatwienia rolnikom powiększenia gospodarstw nie są realizowane, co więcej, sytuacja, którą opisuję, prowadzi wprost do likwidacji najlepszych wysokotowarowych gospodarstw rolnych. Skutki tego procesu zostaną poniesione przez społeczeństwo pod postacią wzrostu cen artykułów żywnościowych, ale też lokalnie skutkują zwolnieniami z pracy w miejscach, gdzie nie ma alternatywnego zatrudnienia.” Z kolei w interpelacji nr 3919 autorstwa poseł Bożenny Bukiewicz z dnia 10 kwietnia 2012 roku wskazano, m.in., że „Zwiększenie sprzedaży powierzchni gruntów rolnych będących w zasobach Agencji Nieruchomości Rolnych na rzecz zarówno rolników indywidualnych tworzących lub powiększających gospodarstwa rodzinne, jak i dzierżawców tych gruntów jest jak najbardziej zasadne. Jednakże zdaniem wielu dzierżawców, w tym spółek rolniczych dzierżawiących grunty od Agencji Nieruchomości Rolnych, nie może odbywać się to poprzez przymusowe wyłączenie z dotychczasowych dzierżaw 30% dzierżawionych gruntów. (...) Jednostronne wypowiedzenie umów dzierżawnych przez ANR może spowodować konieczność poniesienia odpowiedzialności za szkody wyrządzone dzierżawcom, np. z tytułu utraty dochodów z powodu konieczności ograniczenia produkcji, konieczności przyspieszenia spłaty kredytów bankowych i wielu innych. Ponadto sprzedaż wyłączonych gruntów w drodze przetargu może spowodować, że obecni dzierżawcy nie będą mieli szans na wykup tej ziemi (choćby z uwagi na dużą konkurencję), co również wpłynie negatywnie na prowadzoną przez nich działalność”.

Co istotne, powyżej wskazane negatywne skutki zaskarżanej ustawy już występują. Tytułem przykładu można wskazać spółkę pracowniczą Agro-Merkury Sp. z o.o. z siedzibą w Jabłkowie, 62-285 Popowo Kościelne, która zakończyła działalność.

Podsumowując, w ocenie Wnioskodawcy, zaskarżone przepisy ustawy są niezgodne ze wskazanymi przepisami Konstytucji. Dlatego też wnoszę o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności zaskarżanych przepisów z ustawą zasadniczą, w zakresie wskazanym w *petitum* niniejszego wniosku.

Jednocześnie, zdaniem Wnioskodawcy, pomimo zaskarżania jedynie trzech ustępów art. 4 ustawy, wszystkie ustępy tego artykułu są ze sobą powiązane tak ściśle, że ewentualna utrata mocy obowiązującej jedynie przez ust. 1, ust. 7 i ust. 11 powodowałaby dysfunkcjonalność pozostałych przepisów zawartych w art. 4 ustawy.

Załączniki:

1. *lista i oświadczenie Posłów na Sejm o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych postanowień ustawy oraz o ustanowieniu przedstawiciela pełnomocnika w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym,*
2. *pięć odpisów wniosku,*
3. *przykładowa umowa dzierżawy zawarta z Działpol sp. z o.o. z siedzibą w Działyniu,*
4. *P. Chmieliński, Ludność wiejska na rynku pracy. Zarobkowanie, Bezrobocie, Przedsiębiorczość i Praca za granicą w latach 2005-2011, Warszawa 2013,*
5. *M. Raczkowska, Ekskluzja społeczna na obszarach wiejskich w Polsce, Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Warszawa 2012, t. 99, z.4,*
6. *P. Chmieliński, A. Otłowska, Zmiany w strukturze społeczno-demograficznej ludności nierolniczej w latach 2000-2005, nr 81, Warszawa 2007,*
7. *M. Błąd, Rolnictwo jako "przechowalnia" nadwyżek siły roboczej w okresie transformacji systemowej w Polsce, Wieś i Rolnictwo, nr 4 (145), 2009,*
8. *B. Sosnowska, Bezrobocie na wsi polskiej i niektóre sposoby jego ograniczania, Zagadnienia Ekonomiki Rolnej, nr 6, 2002,*

9. *D. Kołodziejczyk, Rynek pracy na wsi, Warszawa 2007,*
10. *W. Kołodziejczak, F. Wysocki, Bezrobocie równowagi i rzeczywiste w Polsce i na wsi w latach 1992-2004, Wieś i Rolnictwo, Nr 1 (134), 2007,*
11. *B. Karwat-Woźniak, P. Chmieliński, Praca w indywidualnych gospodarstwach rolnych, nr 28, Warszawa 2006,*
12. *Potencjał obszarów wiejskich szansą rozwoju, Polska Wieś 2012, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, nr 23, luty 2013,*
13. *Polska Wieś 2010. Raport o stanie wsi, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, Warszawa 2010,*
14. *pismo Agencji Nieruchomości Rolnych w Warszawie z dnia 06 lutego 2014 roku.*