



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 1 marca 2021 r.

Pozycja 57

POSTANOWIENIE z dnia 14 sierpnia 2020 r. Sygn. akt Tw 26/18

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382) w zakresie, w jakim:
 - a) „ogranicza prawa majątkowe dzierżawców uprzednio nabyte na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych oraz które zostały zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i nadal obowiązywały w dacie jej wejścia w życie” z art. 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) „ogranicza wolność działalności gospodarczej tych dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej zawarli umowy dzierżawy nie zawierające w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych” z art. 20 w związku z art. 22 w związku z art. 23 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,
 - c) „inaczej traktuje dzierżawców nowych umów dzierżawy, tj. zawartych po wejściu w życie [u]stawy zmieniającej od dzierżawców związanych umowami dzierżawy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej” z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 5 ustawy powołanej w punkcie pierwszym w zakresie, w jakim „w sposób odmienny traktuje dzierżawców w zależności od łącznej powierzchni dzierżawionych gruntów oraz kategorii podmiotów, którzy są współnikami w spółkach będących dzierżawcami” z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.

UZASADNIENIE

Federacja Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych (dalej: wnioskodawca lub Federacja) 20 grudnia 2018 r. (data nadania) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem przytoczonym w komparycji niniejszego postanowienia.

Zarządzeniem z 14 stycznia 2020 r. (doręczonym wnioskodawcy 20 stycznia 2020 r.), sędzia Trybunału Konstytucyjnego wezwał wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych wniosku, tj. do doręczenia oryginału lub poświadczonego za zgodność z oryginałem przez notariusza odpisu: statutu wnioskodawcy; uchwały z posiedzenia zjazdu Federacji z 11 lipca 2018 r. (Nr 15/2018), wraz z protokołem pozwalającym stwierdzić, że uchwała została podjęta zgodnie z przepisami prawa lub postanowieniami statutu; protokołu z posiedzenia zjazdu Zarządu Federacji pozwalającego stwierdzić, że uchwała tego organu z 29 listopada 2018 r. (Nr 1/11/2018) została podjęta zgodnie z przepisami prawa lub postanowieniami statutu.

24 stycznia 2020 r. (data nadania) wnioskodawca wykonał zarządzenie sędziego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p. TK) skuteczne wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym na podstawie wniosku możliwe jest wówczas, gdy złożony wniosek pochodzi od uprawnionego podmiotu. W rozpatrywanej sprawie uznanie podmiotu za uprawniony do inicjowania abstrakcyjnej kontroli norm uzależnione jest od spełnienia przesłanki podmiotowej – wniosek pochodzi od podmiotu wskazanego w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji oraz przedmiotowej – kwestionowany przez wnioskodawcę akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania (tzw. ograniczona rzeczowo zdolność wnioskowa – art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Trybunał Konstytucyjny zbadał, czy Federacja, kwestionując zgodność zaskarżonych przepisów, spełnia kryterium wyznaczone przez art. 191 ust. 2 Konstytucji, tzn. występuje o kontrolę aktów normatywnych, które dotyczą spraw objętych jej zakresem działania.

3. Na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego użyte w art. 191 ust. 2 Konstytucji pojęcie „spraw objętych zakresem działania” powinno być wykładane w sposób ścisły, a interpretacja rozszerzająca jest niedopuszczalna. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że prawo organizacji pracodawców do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego służy reprezentowaniu swoich członków w perspektywie obowiązków i uprawnień pracodawcy w ich relacji z pracownikami. Uprawnienie to stanowi niejako odbicie uprawnień związków zawodowych, a wspólne wymienienie związków zawodowych (perspektywa pracownika) i organizacji pracodawców (perspektywa pracodawcy) w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji potwierdza jednoznacznie, że wolą ustrojodawcy było ograniczenie zdolności wnioskowej tych podmiotów do spraw z zakresu stosunku pracy (zob. postanowienie TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. Tw 19/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 476 i wskazane w nim orzeczenia).

Trzeba także zauważyć, że wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie stanowi szczególnego środka ochrony interesów gospodarczych organizacji pracodawców, choć interesy te są w naturalny sposób związane z funkcjonowaniem przedsiębiorców zrzeszonych w takiej organizacji (por. powołane postanowienie TK z 5 czerwca 2012 r., sygn. Tw 19/12 i wskazane w nim orzeczenia).

4. Przedmiotem rozpatrywanego wniosku są art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa zmieniająca).

4.1. Analiza zaskarżonego art. 4 ustawy zmieniającej pozwala stwierdzić, że reguluje on stosunki pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja) a dzierżawcami. Zaskarżony przepis dotyczy przedstawiania dzierżawcom przez Agencję propozycji dokonania zmian umowy dzierżawy (zawartej przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej), przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy (ust. 1). Odnosi się on także do takich kwestii, jak: przesyłanie projektu zmiany umowy dzierżawy przez Agencję (ust. 2); oświadczenie dzierżawcy o przyjęciu albo o odrzuceniu zaproponowanych przez Agencję zmian umowy dzierżawy zawartych w projekcie (ust. 3); niezłożenie oświadczenia w terminie (ust. 4); zmiana umowy dzierżawy dokonywana przez Agencję i dzierżawcę w formie pisemnej (ust. 5); zmniejszenie czynszu dzierżawnego (ust. 6); uprawnienie dzierżawcy do zakupu całości albo części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa (ust. 7); oświadczenie dzierżawcy o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu (ust. 8); uprawnienie do zakupu nieruchomości przeznaczonej na cele nierolnicze (ust. 9); przeznaczanie przez Agencję do sprzedaży użytków rolnych wyłączonych z dzierżawy w wyniku zmiany umowy dzierżawy (ust. 10); termin wyłączenia użytków rolnych (ust. 12) określany na wniosek dzierżawcy (ust. 13), do którego dołącza się stosowne dokumenty (ust. 14); zasady mające zastosowanie do sprzedaży użytków rolnych (ust. 14).

4.2. Kwestionowany art. 5 ustawy zmieniającej określa przypadki, w których w odniesieniu do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej nie stosuje się przepisów art. 4 tej ustawy (ust. 1), odnosi się do pisemnego oświadczenia dzierżawcy (ust. 2), jak również przewiduje, że osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (ust. 3).

5. Federacja twierdzi, że zakwestionowane przepisy, w zakresach zaskarżonych w analizowanym wniosku, ingerują w zasady i warunki dotychczasowego funkcjonowania dzierżawców nieruchomości rolnych Skarbu Państwa.

5.1. Zarzuty wnioskodawcy koncentrują się na wykazaniu, że zaskarżone przez niego przepisy naruszają: art. 2 Konstytucji (zasadę demokratycznego państwa prawnego i wynikające z niej zasady: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych i zakazu retroakcji prawa); art. 20, art. 22 i art. 23 Konstytucji (zasadę społecznej gospodarki rynkowej i wolność działalności gospodarczej); art. 31 ust. 3 Konstytucji (zasadę proporcjonalności); art. 32 Konstytucji (zasadę równości) oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych).

5.2. Federacja twierdzi, że „art. 4 ustawy zmieniającej doprowadził do ograniczenia dotychczas nabytych przez dzierżawców praw majątkowych oraz w sposób istotny wpływa na umowy dzierżawy zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, (...) jest niczym innym jak władczą ingerencją w stosunki prawne pod rządami poprzedniego prawa”. Jak dowodzi wnioskodawca, przepis ten arbitralnie pozbawił dzierżawców 30% najatrakcyjniejszych – dzierżawionych od Skarbu Państwa – użytków rolnych, nie bacząc na poczynione na tych gruntach nakłady finansowe, czy też zaciągnięte kredyty na rozwój i prowadzenie dzia-

łalności rolniczej. W przekonaniu wnioskodawcy, przewidziane w tym przepisie rozwiązania są „bardzo dotkliwą sankcj[ą], która może prowadzić do utraty możliwości prowadzenia działalności na dzierżawionych gruntach po zakończeniu umowy”.

Wnioskodawca wyraża przekonanie, że art. 4 ustawy zmieniającej i podjęte na jego podstawie działania stanowią „nieproporcjonalne, niespełniające przesłanki «ważnego interesu publicznego» i naruszające konstytucyjną zasadę równości wobec prawa ograniczenie wolności działalności gospodarczej (...)”. Zdaniem wnioskodawcy ustawodawca dopuścił się nadmiernej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej, w szczególności negatywnie wpłynął na konkurencyjność gospodarstw rolnych, zmuszając prowadzących je przedsiębiorców do korekty ich planów rozwojowych związanych z prowadzonymi przedsięwzięciami gospodarczymi.

Odnosnie art. 5 ustawy zmieniającej Federacja sformułowała zarzut nierównego traktowania przedsiębiorców będących akcjonariuszami lub udziałowcami spółek z udziałem Skarbu Państwa i bez takiego udziału, zajmujących się działalnością rolniczą i dzierżawiących grunty rolne. Zdaniem Federacji nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości jest także różnicowanie przedsiębiorców ze względu na stan posiadania gruntów rolnych.

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarówno treść kwestionowanych przepisów, jak również wzorce kontroli, które powołuje Federacja – art. 2, art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – oraz uzasadnienie postawionych zarzutów, w szczególności przytoczona powyżej argumentacja, świadczą o tym, że wnioskodawca występuje w interesie swoich członków-przedsiębiorców i w obronie ich stanu posiadania (jako dzierżawców), nie zaś w celu ochrony uprawnień pracodawczych członków Federacji w ramach relacji łączącej ich z pracownikami (stosunek pracy).

W konsekwencji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że ustalony przez Federację zakres zaskarżenia wykracza poza granice ograniczonej rzeczowo legitymacji procesowej, „konsumując” cechy wniosku, który mogą złożyć jedynie podmioty legitymowane ogólnie, wymienione w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Wskazana okoliczność jest – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 u.o.t.p. TK – podstawą odmowy nadania wnioskowi dalszego biegu.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK na postanowienie o odmowie nadania wnioskowi dalszego biegu wnioskodawcy przysługuje zażalenie do Trybunału w terminie 7 dni od dnia doręczenia tego postanowienia.