



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 4 stycznia 2024 r.

Pozycja 3

## POSTANOWIENIE

z dnia 29 listopada 2023 r.

Sygn. akt SK 29/21

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Rafał Wojciechowski – przewodniczący  
Krystyna Pawłowicz  
Julia Przyłębska  
Michał Warciński – sprawozdawca  
Jarosław Wyrembak,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 listopada 2023 r., skargi konstytucyjnej spółki [...] sp. z o.o. o zbadanie zgodności:

art. 4 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382) z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 20 i art. 22 w związku z art. 2, art. 23 zdanie drugie w związku z art. 21 i art. 22 oraz art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 22 października 2019 r. (data nadania) spółka [...] sp. z o.o. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 4 ust. 1 i 7 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) jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 20 i art. 22 w związku z art. 2, art. 23 zdaniem drugim w związku z art. 21 i art. 22, art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego:  
Skarżąca 1 czerwca 1994 r. zawarła z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (później Agencją Nieruchomości Rolnych; dalej: ANR) umowę dzierżawy nieruchomości rol-

nych. Pismem z 14 maja 2012 r. ANR zwróciła się do skarżącej z informacją, że stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej z przedmiotu dzierżawy zostaną wyłączone działki rolne stanowiące 30% dzierżawionej przez skarżącą powierzchni użytków rolnych. 8 sierpnia 2012 r. skarżąca zgodziła się na powyższą zmianę oraz oświadczyła, że zamierza skorzystać z uprawnienia do zakupu pozostających w dzierżawie działek o numerach [...]. W tym samym dniu strony załączyły do umowy dzierżawy aneks nr 7. Pismem z 10 grudnia 2013 r. skierowanym do ANR skarżąca sprecyzowała powyższe oświadczenie i wyjaśniła, że jest zainteresowana nabyciem także innych działek oprócz tych wskazanych w oświadczeniu. W późniejszych terminach skarżąca oraz ANR dokonywały dalszych zmian umowy dzierżawy.

W pozwie z 19 sierpnia 2015 r. skarżąca wniosła o zobowiązanie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie (uprzednio ANR; dalej: KOWR) do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na nią w drodze sprzedaży własności pozostających przedmiotem umowy dzierżawy nieruchomości rolnych. Wśród wskazanych działek skarżąca wymieniła działkę o numerze [...], pomijając działkę [...]. Skarżąca zgłosiła ponadto roszczenie ewentualne, wnosząc o zobowiązanie KOWR do dokonania w terminie 3 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku czynności niezbędnych do wykonania, wynikającego z art. 4 ust. 7 i 8 ustawy zmieniającej, obowiązku zawarcia ze skarżącą umowy sprzedaży wymienionych nieruchomości, w szczególności do: 1) ustalenia ceny nieruchomości; 2) ogłoszenia o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży.

Wyrokiem z 11 września 2018 r. Sąd Okręgowy w S. (dalej: sąd okręgowy) oddalił powództwo skarżącej oraz orzekł o kosztach procesu.

Sąd okręgowy, nawiązując do poglądu wyrażonego w uchwale Sądu Najwyższego z 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17 (OSNC nr 5/2018, poz. 48; dalej: uchwała SN), wyjaśnił, że na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, dzierżawcy nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa. Uzasadniając oddalenie powództwa w zakresie roszczenia ewentualnego sąd okręgowy wskazał, że dzierżawca – na podstawie art. 4 ustawy zmieniającej – może domagać się od KOWR podjęcia czynności składających się na ustawową procedurę sprzedaży nieruchomości. Niemniej, jak wyjaśnił, roszczenie to w niniejszej sprawie nie mogło być uwzględnione. Po pierwsze, złożone na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej oświadczenie skarżącej z 8 sierpnia 2012 r. dotyczyło dwóch działek – nr [...] oraz nr [...]. Późniejsze oświadczenie z 10 grudnia 2013 r., w którym skarżąca wskazała także inne działki, a które zostały objęte pozwem, było złożone po terminie określonym w art. 4 ust. 3 i 8 ustawy zmieniającej. Po drugie, działka nr [...] w ogóle nie została objęta przedmiotem sporu. Po trzecie, działka nr [...] ma charakter inny niż rolny, a to znaczy, że w tym wypadku zastosowanie ma art. 4 ust. 9 ustawy zmieniającej. Wiąże się to z koniecznością uzyskania od KOWR zgody na nabycie tej działki. Sąd okręgowy ustalił, że taka zgoda nie została wyrażona. Po czwarte, część działek wskazanych w pozwie była już wyłączona z umowy dzierżawy aneksem nr 12 z 7 października 2014 r. W ocenie sądu okręgowego, z art. 4 ust. 7 i 8 ustawy zmieniającej wynika, że możliwość skorzystania z uprawnienia do nabycia nieruchomości może dotyczyć wyłącznie tych nieruchomości, które w momencie rozpoczęcia procedury pozostają w dzierżawie strony powodowej.

Wyrokiem z 4 lipca 2019 r. Sąd Apelacyjny w S. (dalej: sąd apelacyjny) zmienił rozstrzygnięcie o kosztach procesu zawarte w wyroku sądu okręgowego, a w pozostałym zakresie oddalił apelację skarżącej. Ustosunkowując się do problemu wykładni art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, sąd apelacyjny podzielił pogląd wyrażony w uchwale SN. Z tego względu uznał roszczenie główne skarżącej za niezasadne. W ocenie sądu apelacyjnego, dzierżawcy na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie przysługuje roszczenie o przeniesienie na jego rzecz własności nieruchomości objętych umową dzierżawy. W ocenie sądu apelacyjnego, „okoliczności te sprawiają, że bezzasadne będzie również roszczenie powódki objęte żąda-

niem ewentualnym, skoro jego uwzględnienie nie mogło prowadzić do nabycia prawa własności nieruchomości”.

Orzeczenie to zostało wskazane przez skarżącą jako ostateczne rozstrzygnięcie o jej wolnościach i prawach konstytucyjnych w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Skarżąca wskazuje na naruszenie przez zakwestionowane przepisy zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji). Podnosi, że art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej ustanawia prawo dzierżawców nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w postaci bardzo słabego uprawnienia (prawa pierwszeństwa), które jest prawem wyłącznie iluzorycznym. Dzierżawca nigdy bowiem nie może doprowadzić do przymuszenia wydzierżawiającego (ANR) do sprzedaży nieruchomości pozostających w dzierżawie. Zdaniem skarżącej, pozostaje to w sprzeczności z celem ustawy zmieniającej oraz zapewnieniami ustawodawcy wyrażonymi w uzasadnieniu projektu tej ustawy, w którym stwierdzono, że dzierżawca – wyrażając zgodę na wyłączenie 30% użytków rolnych z umowy dzierżawy – będzie miał zagwarantowaną możliwość nabycia pozostałych dzierżawionych nieruchomości. Zestawiając powyższe z poglądem wyrażonym w uchwale SN, zgodnie z którym dzierżawcom nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostających w dzierżawie, należy uznać, że dzierżawcy zostali wprowadzeni w błąd. Dzierżawcy nie otrzymali w zamian żadnego realnego prawa poza utrzymaniem prawa pierwszeństwa, które i tak im przysługiwało na mocy obowiązujących dotychczas przepisów.

W ocenie skarżącej, zakwestionowane przepisy naruszają również art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo dzierżawy jest prawem majątkowym chronionym na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji. Ograniczenie tego prawa przez zakwestionowane przepisy nie spełnia przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie jest bowiem konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, albo dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Skarżąca wskazuje, że *ratio legis* ustawy zmieniającej było rozdysponowanie jak największej powierzchni nieruchomości rolnych zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, które na podstawie Konstytucji stanowią podstawę ustroju rolnego w Polsce, jak również umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości. Jednakże – w jej ocenie – nastąpiło to kosztem dzierżawców, którzy nie otrzymali w zamian żadnego rzeczywistego zadośćuczynienia. Zaznacza, że pozbawiono ją prawa do wykonywania dzierżawy nieruchomości rolnych w sposób niezakłócony niesprawiedliwymi i bezzasadnymi działaniami ustawodawcy. Ograniczenie prawa dzierżawców powinno nastąpić w przepisach ustawowych jasno i precyzyjnie określających sposób ograniczenia tego prawa oraz ewentualne związane z tym korzyści. W ocenie skarżącej, tych wymagań nie spełniają zakwestionowane przepisy.

Zdaniem skarżącej, zakwestionowane przepisy naruszają także jej prawo do wolności gospodarczej (art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji). Następuje to przez uniemożliwienie jej prowadzenia działalności w sposób niezakłócony i zgodny z opracowaną wcześniej strategią rozwoju. W jej ocenie – zawierając długoterminową umowę dzierżawy – miała prawo oczekiwać wywiązania się przez władze publiczne z nałożonych na siebie zobowiązań oraz że nabyte przez nią uprawnienia nie zostaną jej w przyszłości odebrane i to bez zapewnienia ze strony państwa żadnego realnego ekwiwalentu. Znając czas trwania umowy dzierżawy, a także mając na względzie uprawnienie do zawarcia kolejnej umowy dzierżawy w trybie bezprzetargowym, skarżąca układała plany dalszego rozwoju. Naruszenie jej prawa nastąpiło w sposób jednostronny i arbitralny. Ustawodawca arbitralnie narzucił na dzierżawców obowiązek wyłączenia z umowy dzierżawy 30% nieruchomości. W ocenie skarżącej, nie mieli oni *de facto* wyboru i musieli zgodzić się na powyższe wyłączenie. Skarżąca zwraca

przy tym uwagę, że ANR arbitralnie wskazywała działki, które miały podlegać wyłączeniu. W jej ocenie, świadczy to o nieproporcjonalnym ograniczeniu wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Skarżąca wyjaśnia, że na podstawie art. 22 Konstytucji, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. W jej ocenie, ustawodawca nie udowodnił, że „wywłaszczenie” dzierżawców nastąpiło ze względu na ważny interes publiczny.

W ocenie skarżącej, zakwestionowane przepisy naruszają również art. 23 zdanie drugie w związku z art. 21 i art. 22 Konstytucji. Zasada, zgodnie z którą podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne, nie ma charakteru bezwzględny. Zdaniem skarżącej, nie może ona naruszać prawa do wolności gospodarczej.

Skarżąca zarzuca również, że zakwestionowane przepisy naruszają art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji. Ponownie wskazuje, że wyłączenie nieruchomości z umowy dzierżawy narusza zasadę swobody działalności gospodarczej. Nastąpiło to na podstawie niejasnych i nieprecyzyjnych przepisów, co świadczy o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

1.3. Postanowieniem z 18 grudnia 2019 r. Trybunał Konstytucyjny zawiesił postępowanie ze względu na wniesienie przez skarżącą skargi kasacyjnej od wyroku sądu apelacyjnego.

W piśmie procesowym złożonym 24 sierpnia 2020 r. (data nadania) skarżąca wniosła o podjęcie zawieszono postępowania. W uzasadnieniu wskazała, że postanowieniem z 21 maja 2020 r. Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Postanowieniem z 13 maja 2021 r. Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszono postępowanie oraz postanowieniem z tego samego dnia nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

2. Pismem z 30 czerwca 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 1 września 2021 r. Prokurator Generalny (dalej: PG, Prokurator) zajął stanowisko w sprawie. W ocenie Prokuratora, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

3.1. Zdaniem Prokuratora, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do twierdzenia, że wyłączenie z dzierżawy, na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy oraz przyznanie jedynie uprawnienia do zakupu dzierżawionych nieruchomości z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej, bez przyznania dzierżawcy roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, narusza wskazane wzorce kontroli.

PG przypomniał, że przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ lub sąd orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. To znaczy, że zaskarżony przepis musi determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia w taki sposób, żeby prowadziło to do naruszenia wskazanych w skardze praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu.

Ponadto skarżący jest zobowiązany przedstawić konkretne i przekonujące argumenty za niezgodnością z Konstytucją zakwestionowanych regulacji. Nie jest wystarczające samo wskazanie określonych przepisów oraz przepisów konstytucyjnych, z którymi nie są one, zdaniem skarżącego, zgodne. Powinien on wyjaśnić, na czym ta niezgodność polega. Uzasadnienie zarzutów nie może być powierzchowne, instrumentalne i pozorne.

Samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej mogą być jedynie przepisy Konstytucji, z których można wyprowadzić publiczne prawo podmiotowe. Zasady konstytucyjne mogą być przywołane w skardze tylko jako jeden z elementów wzorca kontroli. Dotyczy to m.in. art. 2 Konstytucji.

Na zakończenie tej części pisma Prokurator przypomniał, że do materialnych przesłanek skargi konstytucyjnej zalicza się osobisty i aktualny interes prawny.

3.2. Przed zbadaniem, czy skarga spełnia przesłanki dopuszczalności jej rozpoznania, PG przedstawił kontekst normatywny zaskarżonych przepisów. W szczególności zwrócił uwagę na występujące w praktyce sądowej rozbieżności dotyczące stosowania art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. W ocenie Prokuratora, zostały one rozstrzygnięte w uchwale SN.

Przechodząc do oceny dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej, PG zauważył, że skarżąca wniosła o zbadanie zgodności z Konstytucją m.in. art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej. Przepis ten nie stanowił podstawy wydania przez sąd orzeczenia w sprawie z powództwa skarżącej. Również w apelacji od wyroku sądu okręgowego skarżąca nie wskazała tego przepisu, lecz skupiła się głównie na wykazaniu naruszenia art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. Art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, regulujący pierwszy etap procedury wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, nie stanowił podstawy rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Nie ma merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej z tego przepisu a podjętym w sprawie skarżącej ostatecznym rozstrzygnięciem sądu. Z tego względu postępowanie w zakresie kontroli art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora, ocenę przedstawionych przez skarżącą argumentów w znaczny sposób utrudnia to, że zostały one sformułowane i uzasadnione łącznie do obu kwestionowanych przepisów. W odniesieniu do zarzutu sformułowanego w pkt 1 *petitum* skargi skarżąca uczyniła samodzielnym wzorcem kontroli art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. W uzasadnieniu nie powiązano jednak tej zasady z naruszeniem innych praw lub wolności skarżącej. W zakresie samodzielnego wzorca kontroli, jakim uczyniono art. 2 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie kolejnego zarzutu opiera się na twierdzeniu o niezgodnym z Konstytucją ograniczeniu prawa dzierżawy. Prawo to zostało jednak ograniczone przez art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, a ta regulacja nie może stanowić przedmiotu zaskarżenia. Z kolei krytyczna ocena uprawnienia wynikającego z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie oznacza, że można je kwalifikować jako ograniczenie prawa dzierżawy. „Uregulowanie przyjęte w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie skutkowało ograniczeniem prawa podmiotowego Skarżącej w postaci prawa do ochrony dzierżawy nieruchomości. Nie ma merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. a zarzucanym wydanemu na jej podstawie rozstrzygnięciu sądu naruszeniem praw konstytucyjnych” (pismo PG, s. 21). Skarga konstytucyjna jest dopuszczalna, jeżeli występuje ścisły związek między treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem (normą prawną) a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną. Z tego względu Prokurator uznał, że wzorzec kontroli, jakim uczyniono art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jest nieadekwatny.

Tak samo Prokurator ocenił wzorce kontroli wskazane w pkt 3-5 skargi: art. 20 i art. 22 w związku z art. 2, art. 23 zdanie drugie w związku z art. 21 i art. 22 oraz art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji. Ograniczenia wolności działalności gospodarczej oraz prawa majątkowego w postaci dzierżawy, na które powołuje się skarżąca, można wiązać jedynie z treścią art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej. Natomiast z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej nie

można wywodzić normy skutkującej tymi ograniczeniami. W zakresie tych zarzutów postępowanie również podlega umorzeniu ze względu na nieadekwatny wzorzec kontroli.

Na zakończenie Prokurator zauważył, że ewentualne orzeczenie o niezgodności z Konstytucją zaskarżonych przepisów nie doprowadzi do oczekiwanych przez skarżącą rezultatów. Nie będzie bowiem skutkowało przyznaniem jej roszczenia o zawarcie przez KOWR umowy sprzedaży dzierżawionych nieruchomości rolnych. Potencjalny wyrok Trybunału prowadziłby jedynie do pozbawienia dzierżawcy przywileju ustanowionego w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. Brak jest materialnej przesłanki skargi konstytucyjnej w postaci osobistego interesu prawnego skarżącej.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot, wzorce kontroli i stawiane zarzuty.

1.1. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie uczyniono art. 4 ust. 1 i 7 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).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej „[j]eżeli 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”.

Z kolei art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej ma brzmienie: „[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”.

Z *petitum* skargi wynika, że skarżąca kwestionuje art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej w całości. Niemniej z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca kwestionuje normę prawną skonstruowaną z tego przepisu o treści ustalonej w wyniku utrwalonej i jednolitej wykładni tego przepisu przez organy stosujące prawo. Zgodnie z tą normą, dzierżawcy, który wyraził zgodę na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy i złożył oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329, ze zm.; dalej: u.g.n.r.SP) nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostających w dzierżawie. Potwierdzeniem funkcjonowania powyższej wykładni są wskazywana w skardze uchwała Sądu Najwyższego z 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17 (OSNC nr 5/2018, poz. 48; dalej: uchwała SN), jak również inne orzeczenia tego sądu, w szczególności postanowienia z: 29 maja 2020 r., sygn. akt II CSK 672/19 (Lex nr 3159592); 21 maja 2020 r., sygn. akt II CSK 582/19 (Lex nr 3159923) oraz 13 października 2020 r., sygn. akt II CSK 505/19 (Lex

nr 3063376). Na tej podstawie Trybunał uznał, że skarżąca zakwestionowała art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim – na jego podstawie – dzierżawcy, który wyraził zgodę na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy i złożył oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.r.SP nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości pozostających w dzierżawie.

1.2. Skarżąca sformułowała pięć zarzutów. We wszystkich zarzutach przedmiotem skargi są łącznie art. 4 ust. 1 oraz art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej.

W pierwszym zarzucie skarżąca wskazuje na niezgodność zaskarżonej regulacji z art. 2 Konstytucji. Niezgodność ta ma polegać na naruszeniu zasady zaufania do państwa.

W drugim zarzucie wzorcami kontroli skarżąca uczyniła art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącej, art. 4 ust. 1 i 7 ustawy zmieniającej stanowią nieuzasadnione naruszenie prawa podmiotowego skarżącej w postaci prawa dzierżawy nieruchomości rolnej.

Trzeci zarzut dotyczy naruszenia wolności działalności gospodarczej. Wzorcami kontroli skarżąca uczyniła art. 20 i art. 22 w związku z art. 2 Konstytucji.

Czwarty zarzut opiera się również na twierdzeniu o naruszeniu wolności działalności gospodarczej. Zaskarżone przepisy w ocenie skarżącej są niezgodne z art. 23 zdaniem drugim w związku z art. 21 i art. 22 Konstytucji.

W piątym zarzucie skarżąca ponownie formułuje twierdzenie o naruszeniu wolności działalności gospodarczej. Powoduje ono – w jej ocenie – niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 20 w związku z art. 2 Konstytucji.

## **2. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.**

2.1. Według utrwalonej linii orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny jest obowiązany do badania, na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, nakazująca umorzenie postępowania w sprawie. Nie ma procesowych przeszkód, aby kontrola ta nastąpiła także po zakończeniu wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej, a więc po nadaniu jej dalszego biegu. Nadanie skardze dalszego biegu nie sanuje jej ewentualnych braków. Ocena ta dokonywana jest z urzędu przez skład orzekający powołany do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. SK 6/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 66; 28 października 2002 r., sygn. SK 21/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 78; 28 maja 2003 r., sygn. SK 33/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 47; 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 27 stycznia 2004 r., sygn. SK 50/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 6; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124; 21 marca 2006 r., sygn. SK 58/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 35; 30 maja 2007 r., sygn. SK 67/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 64; 20 lutego 2008 r., sygn. SK 44/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 23; 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 22/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 97; 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 68; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybuna-

łu Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego oraz art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji (zob. postanowienie TK z 22 maja 2007 r., sygn. SK 38/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 59).

Zaskarżonemu przepisowi można postawić zarzut pominięcia prawodawczego, jednakże może być on merytorycznie rozpoznany tylko wtedy, gdy spełnia określone w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału wymagania. Kognicja Trybunału w zakresie kontroli pominięcia prawodawczego jest bowiem instytucją wyjątkową, dlatego dopuszczające ją przesłanki procesowe muszą być spełniane w całości oraz ściśle.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).



2.2. Rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia procesowych przesłanek dopuszczających wydanie wyroku w sprawie.

Jednym z warunków merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest określenie przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Zakwestionowany w skardze art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej nie był podstawą wydania wyroku Sądu Apelacyjnego w S. z 4 lipca 2019 r. (dalej: wyrok sądu apelacyjnego) wskazanego przez skarżącą jako ostateczne rozstrzygnięcie w jej sprawie. Oświadczeniem z 8 sierpnia 2012 r. skarżąca przyjęła propozycję zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej, i w tym samym dniu obie strony zawarły aneks nr 7 do umowy dzierżawy, w którym wyłączono z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Przedmiotem postępowania sądowego, w związku z którym wniesiono skargę konstytucyjną, były dwa roszczenia skarżącej. Główne – o zobowiązanie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w Warszawie (dalej: KOWR) do złożenia oświadczenia woli o przeniesieniu na nią w drodze sprzedaży własności nieruchomości pozostających w dzierżawie oraz ewentualne – o zobowiązanie KOWR do dokonania, w terminie 3 miesięcy od uprawomocnienia się wyroku, czynności niezbędnych do sprzedaży powyższych nieruchomości. Spór rozstrzygany przez sądy nie obejmował zatem kwestii wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy (art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej), lecz dotyczył sprzedaży nieruchomości pozostających w dzierżawie (art. 4 ust. 7 i 8 ustawy zmieniającej). Wprowadzie art. 4 ust. 1 ustawy zmieniającej determinował status prawny skarżącej w ten sposób, że brany był pod uwagę przez sądy orzekające w jej sprawie, ale tylko jako element stanu faktycznego, w jakim znalazła się skarżąca. W tym wypadku, między zakwestionowanym przepisem a ostatecznym orzeczeniem nie zachodzi zależność wymagana przez art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 25 kwietnia 2007 r., sygn. Ts 81/06, OTK ZU nr 2/B/2007, poz. 93).

2.3. Podstawą prawną ostatecznego orzeczenia w niniejszej sprawie był natomiast zarzuty art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej. Istota zarzutu skierowanego wobec tego przepisu sprowadza się do tego, że nie zawiera on oczekiwanej przez skarżącą regulacji przymusowego przeniesienia własności nieruchomości przez KOWR na dzierżawcę jego nieruchomości rolnej. Zarzut ten jest zatem zarzutem pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się pominięcie oraz zaniechanie prawodawcze (ustawodawcze) – (zob. w szczególności wyroki z: 22 lipca 2007 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40; postanowienie z 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU A/2018, poz. 76). Zaniechanie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem absolutnym (właściwym) – (por. postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123), występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle (całościowo) nie ustanowił określonych instytucji prawnych, a jest do tego obowiązany przede wszystkim przez Konstytucję. W judykaturze Trybunału można jednak odnotować orzeczenia, w których stwierdza się występowanie w sprawie zaniechania prawodawczego, ewentualnie zarzutu tego zaniechania, gdy zasadność zarzutu pominięcia prawodawczego nie została w procesie przed Trybunałem wykazana (por. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6).

Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, natomiast ma kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach.

Pominięcie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem względnym (niepełnym) – (por. postanowienie TK o sygn. SK 7/14), polega na tym, że ustawodawca, w przeciwieństwie do zaniechania regulacji w ogóle, co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społ-

ecznych, ale uczynił to w sposób niepełny. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (zob. wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować». Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym bywa niejednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może być trudne (por. postanowienia z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyroki z: 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Wynika to z tego, że granicą tą jest akcentowana w orzecznictwie Trybunału „fragmentaryczność”, „niepełność” czy „częstkowość” kontrolowanej regulacji prawnej wobec „całościowego”, „pełnego” braku regulacji objętej zaniechaniem. Mianem fragmentarycznej może być bowiem określona regulacja, w której brakuje znaku interpunkcyjnego, litery, słowa, ale także zdania albo kilku zdań. Niepełną może być więc nie tylko reguła, która nie zawiera przesłanki, nie odnosi się do określonych adresatów, pozostawia poza swoimi ramami pewne zachowania, lecz także ta, która nie zawiera całej instytucji prawnej. Pojawiają się zatem sytuacje, w których można twierdzić o występowaniu luki o charakterze generalnym, jak i bronić stanowiska, że luka ta ma charakter fragmentaryczny. Jednakże konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, może wskazywać na zaniechanie, a nie na pominięcie legislacyjne (por. postanowienia z: 9 czerwca 2011 r., sygn. Tw 31/10, OTK ZU nr 3/B/2011, poz. 190; 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK nr 9/A/2015, poz. 161).

W orzecznictwie można odnotować przykłady pominięcia prawodawczego, które nie budzą kontrowersji. W szczególności w wyroku TK o sygn. K 21/11 stwierdzono, że „[p]ominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie.

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających

egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę”.

Trudności ustalenia, czy w określonej sprawie zachodzi zaniechanie albo pominięcie prawodawcze, sprawiły, że w orzecznictwie wypracowano przesłanki, jakie powinno spełniać pominięcie, podlegające kognicji Trybunału.

Po pierwsze, pominięcie musi zasadniczo obejmować materię, której regulacja jest prawodawcy nakazana przez Konstytucję (por. postanowienie z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29; oraz postanowienia o sygn. SK 7/14 i P 6/13). Przesłanka ta nawiązuje do utrwalonej w orzecznictwie definicji zaniechania prawodawczego (zaniechania absolutnego), którego postacią jest pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne). „[Z]aniechanie prawodawcze występuje niespornie wtedy, gdy na podmiocie wyposażonym w kompetencje prawodawcze spoczywa obowiązek uregulowania jakiejś dziedziny spraw aktem normatywnym, a prawodawca obowiązku tego nie spełnia: nie stanowi norm regulujących jakąś dziedzinę spraw” (wyrok o sygn. K 21/11).

Jeżeli prawodawca nie spełnia tylko tego wymagania, można mu postawić ewentualnie jedynie zarzut zaniechania prawodawczego, wyłączonego spod kognicji Trybunału. Postawienie zarzutu pominięcia domaga się bowiem spełnienia także innych przesłanek. Stwierdzenie braku regulacji jakiejś materii jest zatem warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do stwierdzenia pominięcia prawodawczego.

W orzecznictwie Trybunału ugruntowało się jednak także stanowisko, zgodnie z którym przesłanka nakazu uregulowania jakiegoś zagadnienia nie jest wymagana, gdy częściowość (fragmentaryczność, niepełność) regulacji jest jednoznaczna. „[P]rawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe” (wyrok o sygn. K 21/11). Trybunał stwierdził także, że „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych” (wyrok z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216). W takich sytuacjach prawodawca dopuszcza się pominięcia prawodawczego, niezależnie od tego, czy pominięta regulacja jest nakazana przez Konstytucję, gdyż powinna być ona „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; por. także wyroki TK o sygn. K 24/07 i SK 48/13). W istocie także takie wypadki objęte są co najmniej konstytucyjnym nakazem wynikającym z art. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek poszanowania rudymentów prawidłowej legislacji. Zasada ta jest w orzecznictwie Trybunału uznawana za jeden z podstawowych wzorców kontroli pominięcia prawodawczego (por. wyrok z 16 grudnia 2009 r., sygn. K 49/07, OTK ZU nr 11/A/2009, poz. 169). W tym kontekście dotyczy ona formy (konstrukcji) przedmiotu kontroli, a nie jego treści (materii), niemniej przez to, pośrednio, odnosi się także do tej ostatniej.

Konieczność spełnienia w sprawie przesłanki nakazu regulacji określonej materii jest zatem tym mniejsza, im większy jest zakres fragmentaryczności kontrolowanej regulacji, której wadliwość podlega ocenie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Jeżeli kontrolowana regulacja przechodzi test zgodności z tymi zasadami, zarzucany brak określonej regulacji objęty jest nakazem unormowania wynikającym z Konstytucji. Jeżeli przepis stanowi spójną i klarowną regulację, której nie sposób zarzucić wady konstrukcyjnej, zarzut pominięcia musi być oparty na nakazie regulacji objętej zarzucanym brakiem. Jeżeli jednak

fragmentaryczność przedmiotu kontroli, a więc jego wadliwość konstrukcyjna, jest oczywista, czyniąc go przepisem dysfunkcyjnym, w niezgodzie z zasadami prawidłowej legislacji, spełnienie przesłanki nakazu regulacji nie jest konieczne.

Po drugie, pominięcie prawodawcze nie powinno stanowić zamierzonego działania prawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza ramami aktu normatywnego (por. wyroki z: 24 października 2000 r., sygn. SK 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 256; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123; wyrok TK o sygn. P 17/04 oraz postanowienia: z 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 12/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 95 oraz o sygn. SK 7/14; P 9/14 i P 6/13). Niecelowe (przypadkowe) pozostawienie danej materii poza ramami kontrolowanej regulacji może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze.

Po trzecie, cechą pominięcia jest tzw. tożsamość jakościowa materii, którą reguluje zaskarżony przepis, oraz materii, która znajduje się poza jego regulacją. Cecha ta została wywiedziona z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który może samodzielnie albo związkowo stanowić wzorzec kontroli pominięcia prawodawczego (por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyroki o sygn. K 37/97, SK 22/01, P 17/04, P 42/06, K 49/07, K 21/11 oraz SK 48/13; wyroki z: 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62; 19 maja 2003 r., sygn. K 39/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 40; 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 83; 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40; postanowienia: o sygn. SK 17/02 oraz z 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117). Trybunał podkreśla, że „[z] przypadkiem pominięcia, który w praktyce następuje najczęściej, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania” (wyrok o sygn. K 21/11). Z kolei w postanowieniu TK z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30), stwierdzono, że „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione [jest od] odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo co najmniej bardzo do siebie zbliżone. Jednakże „[p]rzy ocenie podobieństwa konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok o sygn. SK 41/09).

Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o pominięciu prawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję. To stało się powodem wypracowania w orzecznictwie przesłanek wyznaczających granice tej kompetencji – przesłanek, które z tego samego powodu powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Również z tego względu na wszczynającym kontrolę pominięcia prawodawczego spoczywa obowiązek „wyjątkowej staranności i zaangażowania” podczas formułowania i uzasadniania żądania (por. postanowienie o sygn. SK 7/14). W sprawie takiej „[p]ostawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną” (wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

2.4. W rozpoznawanej sprawie nie wykazano żadnej z przesłanek pominięcia prawodawczego. Po pierwsze, nie udowodniono, że którykolwiek z powołanych wzorców kontroli nakazuje, aby ustawa regulowała, przysługujące w okolicznościach sprawy dzierżawcy, roszczenie o przeniesienie własności cudzej nieruchomości. Po drugie, nie wykazano, że kontrolowany przepis stanowi przypadkową, nieprzemyślaną, bezcelową regulację. Brak również jakichkolwiek argumentów uzasadniających tezę o jego niezgodności z rudymentami zasad prawidłowej legislacji. Po trzecie, w skardze nie wykazano, że zachodzi przesłanka tożsamości jakościowej materii uregulowanej oraz materii objętej zarzucaną luką.

Mając powyższe na uwadze, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Krystyny Pawłowicz  
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 28 listopada 2023 r., sygn. akt SK 29/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2023 r. w sprawie o sygn. akt SK 29/21.

Skargę do TK w niniejszej sprawie wniosła [...] sp. z o.o. Uważam, że w niniejszej sprawie postępowanie powinno zostać umorzone z powodu braku legitymacji skargowej skarżącej, tj. skarżącej spółki.

Zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 1 Konstytucji: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

Cytowany przepis znajduje się w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Zatem – zachowując konsekwencję terminologiczną – wyrażenie: „każdy” użyte w art. 79 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć jako: „każdy człowiek i obywatel”. Rozszerzanie pojęcia „każdy” na osoby prawne lub inne podmioty niebędące „człowiekiem i obywatelem”, zgodnie z dyrektywą wykładni systemowej Konstytucji, jest nieuprawnione.

W sytuacji podmiotów zbiorowych, w tym osób prawnych, za jedynych uprawnionych do wniesienia skargi konstytucyjnej można by uznać osoby fizyczne, będące właścicielami akcji, udziałów, wkładów itp. indywidualnych tytułów prawnych. I tylko takie osoby mogłyby w zgodzie z Konstytucją – o ile udowodnią, że ostateczne decyzje podjęte wobec tych podmiotów zbiorowych, w których posiadają tytuły prawne, naruszają ich wolności i prawa konstytucyjne – wnieść skargę konstytucyjną. Konieczna jest w tym wypadku jednak odpowiednia zmiana przepisów konstytucyjnych, które powinny taką możliwość przewidywać. W obecnym stanie prawnym jest to niemożliwe.

Biorąc pod uwagę powyższe uważam, że Trybunał powinien stwierdzić, iż skarżąca nie posiada legitymacji skargowej, czego skutkiem jest konieczność umorzenia niniejszego

postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w związku z art. 79 ust. 1 Konstytucji z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdanie odrębne zgłosiłam przede wszystkim w celu zwrócenia uwagi na nieprawidłową praktykę ukształtowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz poddania tego problemu pod dyskusję i rozważenie podczas rozstrzygania kolejnych spraw zainicjowanych skargą konstytucyjną przez podmiot niebędący „człowiekiem i obywatelem”.

Z tych względów zgłosiłam zdanie odrębne.