



**PK VIII TK 56.2019**

**P 9/19**

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	20. 09. 2019
Nr wg EZD	.....

**TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie:

„1) czy art. 4 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa zmieniająca) jest zgodny z:

- art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza prawa majątkowe dzierżawców uprzednio nabyte na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych oraz które zostały zawarte przed wejściem w życie ustawy zmieniającej,

- art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza wolność działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej zawarli umowy dzierżawy niezawierające w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych,

- art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim regulacja ta inaczej traktuje dzierżawców umów dzierżawy zawartych po

wejściu w życie ustawy zmieniającej od dzierżawców związanych umowami dzierżawy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej,

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

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**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., poz. 2072 ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

## UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 27 maja 2019 r., sygn. \_\_\_\_\_, Sąd Okręgowy w Warszawie (dalej: Sąd pytający lub Sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone powyżej pytanie prawne.

Prawnokonstytucyjne wątpliwości Sądu pytającego, co do zaskarżonych przepisów, powstały na tle następującego stanu prawnego i faktycznego.

Przed Sądem pytającym toczy się proces Przedsiębiorstwa

A (nazwa zanonimizowana; dalej: powód) przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie (dalej: pozwany) o złożenie

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

W dniu      kwietnia 1996 r. pomiędzy Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: AWR), będącą poprzednikiem prawnym pozwanego [na mocy art. 12 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.) nazwę: „Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa” zmieniono – z dniem 16 lipca 2003 r. – na nazwę: „Agencja Nieruchomości Rolnych” (dalej: ANR), natomiast na mocy art. 45 ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U., poz. 624 ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające KOWR) zniesiono z dniem 31 sierpnia 2017 r. ANR i utworzono – z dniem 1 września 2017 r. – Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR)], a spółką      V (nazwa zanonimizowana) została zawarta umowa dzierżawy, na podstawie której zostały wydzierżawione grunty o powierzchni      ha. Umowę zawarto na czas określony. Była ona wielokrotnie aneksowana. Na podstawie aneksu nr      z dnia      lutego 2001 r. doszło do przeniesienia praw i obowiązków z niej wynikających na rzecz powoda. Zgodnie z § 3 aneksu nr      , umowa została zawarta na 15 lat, licząc od dnia      kwietnia 1996 r., z tym że jeżeli którakolwiek ze stron wystąpiłaby, najpóźniej na 3 miesiące przed upływem terminu obowiązywania tej umowy, z wnioskiem o jej przedłużenie i strony uzgodnią istotne postanowienia umowy dzierżawy – umowa podlegała przedłużeniu na dalsze 15 lat. W aneksie strony uzgodniły również, że z przedmiotu dzierżawy mogą być wyłączone m.in. grunty o łącznej powierzchni nie większej niż      ha. Na mocy aneksów nr      i      zmniejszono powierzchnię stanowiącą przedmiot dzierżawy ostatecznie do      ha. Aneksem nr      z dnia      czerwca 2011 r. strony przedłużyły czas trwania umowy dzierżawy do dnia      września 2017 r.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa

zmieniająca z 2011 r. lub zaskarżona ustawa), na mocy art. 4 tej ustawy, strony zawarły w dniu lipca 2012 r. aneks nr do umowy, na podstawie którego uzgodniły, że zostaną wyłączone z przedmiotu dzierżawy określone działki o łącznej powierzchni ha. Do zawarcia aneksu doszło po przekazaniu przez pozwanego (w opisie stanu faktycznego – podobnie jak przyjęto w analizowanym pytaniu prawnym – czynności podejmowane przez agencje będące poprzednikami prawnymi pozwanego będą określane jako czynności pozwanego) zawiadomienia z propozycją dokonania zmian umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy wraz z projektem aneksu nr W terminie 3 miesięcy od otrzymania tego zawiadomienia powód złożył oświadczenie o przyjęciu zaproponowanych warunków oraz oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu pozostałego po wyłączeniu przedmiotu dzierżawy, o którym mowa w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. W związku z częściową realizacją aneksu nr , w dniu lutego 2013 r. strony zawarły aneks nr , w którym, już po wyłączeniu części gruntów, powierzchnię przedmiotu dzierżawy określono na ha oraz ustalono, że z umowy zostaną wyłączone grunty o powierzchni ha, zaś w zakresie dwóch działek przesunięto termin wyłączenia do dnia sierpnia 2013 r. Ostatnim aneksem – nr – z dnia sierpnia 2016 r. zmniejszono powierzchnię stanowiącą przedmiot dzierżawy do ha.

W dniu grudnia 2016 r. pozwany wezwał powoda do wydania nieruchomości wyłączonych na podstawie aneksu nr Powód odmówił ich wydania, powołując się na niekonstytucyjność art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. i tym samym nieskuteczność aneksu nr do umowy dzierżawy. Ustosunkowując się do odmowy wydania nieruchomości, powód wskazał, że art. 4 ust. 15 ustawy zmieniającej z 2011 r. obowiązywał w odmiennym stanie prawnym i po wejściu w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 869; dalej: ustawa o

wstrzymaniu sprzedaży z 2016 r.) to dzierżawa stała się głównym, preferowanym sposobem zagospodarowania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Pismem z dnia      maja 2017 r. powód oświadczył pozwanemu, w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r., poz. 817 ze zm.; dalej też: u.g.n.r.), iż zamierza dalej dzierżawić nieruchomości dzierżawione na podstawie umowy na nowych warunkach uzgodnionych z pozwanym oraz że zasadne jest przedłużenie umowy o 8 lat, tj. do dnia      września 2025 r.

Pozwany pismem z dnia      czerwca 2017 r. odmówił przedłużenia umowy dzierżawy.

Sąd pytający w pierwszym akapicie uzasadnienia pytania prawnego podaje, że prowadzona przed nim sprawa, na kanwie której przedstawiono to pytanie, dotyczy nakazania pozwanemu, na podstawie art. 1047 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1460 ze zm.; dalej: k.p.c.) w związku z art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r., poz. 1145; dalej: Kodeks cywilny lub k.c.), złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu na dotychczasowych warunkach o 8 lat, tj. do dnia      września 2025 r., umowy dzierżawy z dnia      kwietnia 1996 r., której treść została następnie zmodyfikowana      aneksami, dotyczącej gruntów o łącznej powierzchni      ha. W wypadku nieuwzględnienia powyższego roszczenia – jak wskazuje Sąd pytający – powód domaga się, na podstawie art. 189 k.p.c., ustalenia, że zmieniona      aneksami umowa dzierżawy z dnia      kwietnia 1996 r., dotycząca gruntów o łącznej powierzchni      ha, zgodnie z wykazem gruntów pozostających w dzierżawie, ulega przedłużeniu na dotychczasowych warunkach o jeden rok, tj. do dnia      września 2018 r.

Na stronach 5-6 uzasadnienia pytania prawnego Sąd stwierdza, że w przypadku obydwu dochodzonych żądań powód wnosi o przedłużenie umowy dzierżawy również w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych stanowiących

przedmiot dzierżawy przeznaczonych do wyłączenia na podstawie aneksu nr z dnia lipca 2012 r., zawartego w związku z wejściem w życie art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., z powodu nieważności tego aneksu w całości oraz aneksów nr i w zakresie, w jakim stanowiły one realizację aneksu nr oraz art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. Kształtując swoje roszczenia, powód kwestionuje konstytucyjność art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r.

Powyższa rozbieżność między pierwszym akapitem uzasadnienia pytania prawnego a jego dalszą częścią rodzi pewne wątpliwości co do zakresu roszczeń formułowanych przez powoda.

Mając na uwadze przedstawione przez Sąd pytający uzasadnienie zarzutów względem art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r., przyjęto, że przedmiotem postępowania przed tym Sądem jest nakazanie pozwanemu złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu umowy dzierżawy z dnia kwietnia 1996 r. z pominięciem wyłączeń dokonanych na mocy aneksu nr i następnych.

Prezentując racje przemawiające za zakwestionowaniem zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, Sąd pytający stwierdził, że umowa dzierżawy z dnia kwietnia 1996 r., stosowanie do dyspozycji art. 353<sup>1</sup> k.c., została zwarta przez strony na zasadzie dobrowolności. Powodowi przysługiwało prawo pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych nieruchomości (zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.) oraz prawo przedłużenia dzierżawy bez przetargu po uzgodnieniu nowych warunków z pozwanym (zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.).

Sąd pytający wskazuje, że przepis art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. doprowadził do ograniczenia dotychczas nabytych przez dzierżawców praw majątkowych oraz w sposób istotny wpływa na umowy dzierżawy zawarte przed wejściem w życie tej ustawy. Przynajmniej art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. przyznaje bardzo szerokie uprawnienia dla pozwanego w postaci wyboru gruntów, które mają zostać wyłączone z przedmiotu dzierżawy. Ponadto ustawą zmieniającą z 2011 r. odebrano dzierżawcom, którzy nie wyrazili zgody

na wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych, prawo do przedłużenia umowy dzierżawy na zasadach określonych w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz prawo pierwszeństwa w przypadkach, w których Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa przyznałby daną nieruchomość do sprzedaży. W tym zakresie ustawa zmieniająca w istotny sposób ograniczyła, a w zasadzie odebrała dotychczasowe prawa dzierżawców.

W ocenie Sądu pytającego, art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. godzi również w zakaz retroaktywności prawa. Przedstawione w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej z 2011 r. racje nie uzasadniają bowiem ingerowania w stosunki prawne wcześniej zawiązane, w szczególności jeżeli zważyć na konsekwencje, jakie wynikały z nowych regulacji dla dzierżawców, w tym w postaci utraty przez nich prawa do przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawa pierwszeństwa w nabyciu dzierżawionych nieruchomości.

Sąd pytający wskazuje, że wejście w życie ustawy o wstrzymaniu sprzedaży z 2016 r. świadczy jednoznacznie o tym, iż celem ustawodawcy nie jest już sprzedaż nieruchomości rolnych na rzecz indywidualnych rolników, co dodatkowo przemawia za niewystępowaniem wyjątkowego przypadku, który uzasadniałby tworzenie prawa wbrew zakazowi retroaktywności prawa.

Z powyższych względów „poważne wątpliwości Sądu pytającego wzbudza, czy art. 4 ustawy zmieniającej [z 2011 r.] jest zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z wynikającymi z niej zasadami przyzwoitej legislacji, w tym z zasadą ochrony praw nabytych oraz zakazem retroaktywności prawa” (pytanie prawne, s. 13).

Zastrzeżenia Sądu pytającego, dotyczące zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, „są związane z faktem: 1) władczej ingerencji w stosunki prawne ukształtowane przed wejściem w życie nowego prawa, 2) pogorszenia pozycji dzierżawców objętych art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., 3) braku rekompensaty za utratę 30% powierzchni

użytków rolnych, w tym braku rozliczenia poczynionych nakładów, 4) braku wyłączenia części przedmiotu dzierżawy na działalność na dzierżawionych gruntach, 5) pozostawienia dzierżawcy objętemu regulacją art. 4 ustawy zmieniającej [z 2011 r.] jedynie iluzorycznej możliwości wyboru i dobrowolności w podjęciu decyzji co do wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych” (pytanie prawne, s. 14).

Sąd pytający stwierdza, że ograniczenie przez art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. praw majątkowych dzierżawców, którzy prawa te nabyli już uprzednio, tj. przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy, na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych, stanowi nieproporcjonalne ograniczenie praw majątkowych takich dzierżawców. Nie odpowiada ono przy tym przesłankom dopuszczalności ograniczeń wszystkich konstytucyjnych praw i wolności wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności nie odpowiada przesłance w postaci „konieczności ograniczenia w demokratycznym państwie” i związanej z tą przesłanką zasadzie proporcjonalności. Ograniczenie takie narusza równocześnie – w ocenie Sądu – także zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), gdyż stawia w gorszej sytuacji prawnej tę część dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. nabyli prawa majątkowe na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych, w porównaniu – po pierwsze – do dzierżawców również związanych umowami zawartymi przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r., ale w których zawarto postanowienie o możliwości wyłączenia z dzierżawy do 30% powierzchni użytków rolnych, oraz – po drugie – do dzierżawców związanych umowami zawartymi po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2011 r.

W ramach drugiej kwestii podnoszonej w pierwszym punkcie omawianego pytania, tj. zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 20, art. 22, art. 23,



art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, Sąd pytający podkreśla, że na podstawie art. 22 w związku z art. 20 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej może być dopuszczalne jedynie wówczas, gdy zmierza do osiągnięcia „ważnego interesu publicznego”, a w analizowanej zmianie prawa i konsekwencjach z niej wynikających trudno się takiego interesu doszukać. Zaistniałe na gruncie art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie spełnia przy tym także pozostałych przesłanek dopuszczalności ograniczeń tej wolności wynikających z art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odwołując się do poglądów doktryny, Sąd pytający wskazuje, że, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2011 r., dzierżawca miał 3 miesiące na podjęcie decyzji, czy godzi się na wyłączenie zaproponowanej przez ANR powierzchni, czy propozycję odrzuca. Jeżeli dzierżawca uchybił terminowi na poinformowanie Agencji o swojej decyzji lub propozycję odrzucił, to tracił prawo do pierwokupu dzierżawionej nieruchomości lub do przedłużenia umowy z pominięciem obowiązku rozpisania przetargu. Regulacja z art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. jest sprzeczna z zasadą swobody działalności gospodarczej, ponieważ uniemożliwia dzierżawcom swobodę korzystania z przedmiotu dzierżawy w oparciu o warunki umowne ustalone przed wejściem w życie tej ustawy.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej z 2011 r. rozwiązanie prawne z art. 4 wiązane jest z treścią art. 23 Konstytucji, zgodnie z którym podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. W ocenie Sądu pytającego, art. 23 Konstytucji – z uwagi na to, że ustanowiona w nim zasada nie narusza postanowień art. 21 i art. 22 Konstytucji – nie może być podstawą zmian ustawowych na rzecz gospodarstw rodzinnych i rolników indywidualnych, które powodują ograniczenie wolności działalności gospodarczej jakichkolwiek innych podmiotów, w tym dzierżawców prowadzących wielkoobszarowe gospodarstwa. Co więcej, art. 23 Konstytucji nie może też uniemożliwiać takim dzierżawcom

dalszego rozwoju. Wejście w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. prowadzi natomiast do wniosku, że wsparcie gospodarstw rodzinnych ma nastąpić kosztem wolności działalności gospodarczej tych dzierżawców, którzy spełniają warunki, aby zastosować w stosunku do nich art. 4 zaskarżonej ustawy. Tym samym – konkluduje Sąd pytający – „rozwiązanie to wydaje się przeczyć regulacji wynikającej wprost z art. 23 Konstytucji” (pytanie prawne, s. 19).

Przyjęte w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. uregulowanie kwestionowane jest również z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem Sądu pytającego, w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej stawia ono w gorszej sytuacji prawnej tę część dzierżawców, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. nabyli prawa majątkowe na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie ich trwania 30% powierzchni użytków rolnych. Tylko w stosunku do takich dzierżawców ANR dokonywała faktycznego wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy.

Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, Sąd pytający wskazuje na różnicowanie sytuacji prawnej tych dzierżawców w stosunku – po pierwsze – do dzierżawców związanych umowami zawartymi przed wejściem w życie ustawy zmieniającej z 2011 r., w których zawarto postanowienie o możliwości wyłączenia z dzierżawy do 30% powierzchni użytków rolnych, oraz – po drugie – do dzierżawców związanych umowami zawartymi po wejściu w życie ustawy zmieniającej z 2011 r. W przypadku tych dwóch grup dzierżawców w umowach z ANR zawierano jedynie postanowienie o możliwości dokonania wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, co nie rodziło konieczności dokonania faktycznego zmniejszenia w oznaczonym terminie obszaru dzierżawionych użytków rolnych. Przewidziana w umowie możliwość wyłączenia nie musiała być zrealizowana. W przypadku natomiast podmiotów objętych dyspozycją art. 4 zaskarżonej ustawy, ANR miała obowiązek przedstawienia propozycji dokonania

zmian umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych, a w razie przyjęcia przez dzierżawcę takiej propozycji dochodziło do odpowiedniego zmniejszenia powierzchni użytkowanych przez niego gruntów.

Sąd stwierdza, że wynikające z art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. zróżnicowanie dzierżawców znajdujących się w sytuacji analogicznej jak powód w sprawie, na kanwie której sformułowano pytanie, oraz podmiotów znajdujących się w grupie pierwszej wskazanej w poprzednim akapicie należy kwalifikować jako naruszenie zasady równości. W przypadku zaś zróżnicowania sytuacji powoda z drugą grupą dzierżawców dochodzi do naruszeniu zasady równości, zasady proporcjonalności, jak również zasady pewności prawa, zasady prawidłowej legislacji, zasady zaufania do państwa prawa oraz zakazu działania prawa wstecz, tj. art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Prezentując zastrzeżenia względem art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r., Sąd pytający wskazuje, że przepis dotyczący wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych nie ma zastosowania do wszystkich dzierżawców. Wyłączenie stosowania art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. dotyczy dzierżawców określonych w art. 5 ust. 1 zaskarżonej ustawy.

W ocenie Sądu pytającego, nie ma żadnego uzasadnienia dla nierównego traktowania dzierżawców. Przepis art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. narusza zatem konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Różnicowanie w sposób nieuzasadniony sytuacji gospodarstw rolnych, w zależności od powierzchni przekraczającej lub nieprzekraczającej 300 ha, ma bowiem znaczenie dla określenia pozycji prawnej dzierżawców takich gospodarstw. Takie „rozgraniczenie” nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia. Zmiana wprowadzona ustawą zmieniającą z 2011 r. jest wymierzona wyłącznie w duże gospodarstwa i zmierza do szczególnego promowania indywidualnych rolników prowadzących gospodarstwa rodzinne, a zupełnie marginalizuje dzierżawców prowadzących duże i dobrze prosperujące gospodarstwa rolne.

Sąd pytający stwierdza, że kwestionowana regulacja z art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. powinna podlegać ocenie również pod kątem niezgodności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ochrona prawna, o której mowa w przywołanym artykule ustawy zasadniczej, dotyczy bowiem również prawa dzierżawy. Ustawodawca natomiast stworzył regulację, która nie tylko nie udziela ochrony prawom majątkowym, ale wręcz przeciwnie – taką ochronę zmniejszyła bądź jej całkowicie pozbawiła. Przedmiotowe naruszenie, wynikające z kwestionowanego art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r., wiąże się z faktem pogorszenia ochrony prawnej, a nawet jej odmową dzierżawcom nieodpowiadającym kryteriom wskazanym w tym artykule. Konsekwencją powyższego była pełna ingerencja w zawarte już stosunki – umowy dzierżawy – skutkująca pogorszeniem pozycji wyłącznie dzierżawców dysponujących ponad 300 ha użytków rolnych.

Zdaniem Sądu pytającego, od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy w sposób ścisły rozpoznanie sprawy zawisłej przed tym Sądem i ustalenie, czy umowa dzierżawy zawarta dnia      kwietnia 1996 r. wiąże strony w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych przeznaczonych do wyłączenia na mocy art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. i aneksu nr      z dnia      lipca 2012 r., a co za tym idzie, czy zgodnie z żądaniami powoda można mówić o jej przedłużeniu w pełnym zakresie, tj. włącznie z gruntami przeznaczonymi do wyłączenia na podstawie aneksu nr      . Jednocześnie Sąd pytający podkreśla, iż przeznaczenie do wyłączenia z umowy dzierżawy rzeczonyj powyżej powierzchni było uwarunkowane przeprowadzeniem przez pozwanego procedury określonej w art. 4 ust. 1 – 4 oraz art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. Gdyby bowiem ustawa zmieniająca z 2011 r. nie weszła w życie, nie przeznaczono by do wyłączenia z umowy dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.

Stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji objętych pytaniem prawnym będzie skutkowało nieważnością aneksu nr      do umowy dzierżawy. Następstwem powyższego będzie wyeliminowanie z obrotu prawnego nie tylko aneksu nr      , ale również kolejnych aneksów nr      i      , co z kolei będzie

prowadziło do ustalenia, iż stosunki stron określa umowa dzierżawy zawarta dnia kwietnia 1996 r. oraz kolejne aneksów.

Stosownie do zapisów aneksu nr i do art. 39 ust. 2 u.g.n.r., dzierżawcy przysługiwało uprawnienie do domagania się przedłużenia umowy dzierżawy poprzez złożenie odpowiedniego wniosku najpóźniej na 3 miesiące przed upływem terminu, na który została zawarta. Stanowi to – w ocenie Sądu pytającego – podstawę do formułowania roszczenia o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli – przedłużenia umowy dzierżawy, przy czym, w przypadku stwierdzenia nieważności aneksu nr , powyższe będzie odnosiło się również do części nieruchomości objętych wyłączeniem w myśl kwestionowanego art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. Powyższa korelacja będzie zachodziła również w przypadku powództwa o ustalenie, iż umowa uległa przedłużeniu o rok, zgodnie z art. 39 ust. 4a u.g.n.r., albowiem jego przedmiotem, wobec wyeliminowania aneksu nr , a także nr i , będą objęte nieruchomości, które, zgodnie z kwestionowanymi aneksami, miały podlegać wyłączeniu.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów sformułowanych przez Sąd pytający konieczne jest ustalenie zakresu zaskarżenia oraz zbadanie dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Z normy tej wynika, że dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek:

- podmiotowej – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd,
- przedmiotowej – przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz

– funkcjonalnej – wskazującej związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd zadał pytanie prawne.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając w swoim orzecznictwie znaczenie tych przesłanek, szczególną uwagę zwracał na konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym przesłanki funkcjonalnej, sprawia ona bowiem niekiedy – w odróżnieniu od przesłanek podmiotowej i przedmiotowej – problemy interpretacyjne (zob. postanowienia: z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129, z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131 i z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. P 12/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 6). W związku z brzmieniem art. 193 ustawy zasadniczej kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym ma charakter kontroli konkretnej, ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącą się przed sądem pytającym. Dopuszczalne jest więc kwestionowanie w trybie pytań prawnych jedynie tych przepisów, których ocena przez Trybunał Konstytucyjny może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Przesłanka funkcjonalna determinuje zatem dopuszczalny przedmiot pytania prawnego, gdyż spełnienie tej przesłanki uzależnione jest od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny lub przepis prawa, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym – będzie zastosowany lub chociażby wywrze bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed tym sądem. Z tych względów przedmiotem pytania prawnego nie może być wątpliwość konstytucyjna dotycząca kwestii zauważonych niejako przy okazji, które nie mają żadnego związku z konkretną rozpatrywaną przez sąd sprawą (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88).

Ponadto, oceniając relewantność pytania prawnego, należy mieć na uwadze, czy rozstrzygnięcie wątpliwości konstytucyjnych jest możliwe do usunięcia przez sam sąd pytający w drodze reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w tym przede wszystkim wykładni zgodnej z Konstytucją (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40).

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy jednak także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Zalicza się do nich m.in. niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie. Jednym z takich wymagań jest uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. (art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym [Dz. U., poz. 2072 ze zm.; dalej: ustawa oTK]). Wystąpienie choćby jednej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

Trybunał Konstytucyjny jednolicie i konsekwentnie przyjmuje, że z nałożonego przez ustawodawcę na podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu wynika obowiązek przedstawienia właściwego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów i to argumenty dostarczane przez ten podmiot mają doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów (zob. postanowienie z dnia 28 lipca 2015 r., sygn. K 53/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 118).

Oceniając analizowane pytanie prawne, należy na wstępie podkreślić, że budzi ono poważne wątpliwości co do spełnienia przedstawionych powyżej wymagań formalnych w zakresie uzasadnienia postawionych zarzutów. Sąd przedmiotem pytania uczynił cały art. 4 i cały art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r., traktując je jako jednorodne uregulowania dotyczące dzierżawy nieruchomości tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa. Tymczasem artykuły te

normują szereg kwestii szczegółowych związanych nie tylko z dzierżawą i wyłączeniem z dzierżawy, ale również dotyczących sprzedaży użytków rolnych (np. art. 4 ust. 7 – 10 i 15 ustawy zmieniającej z 2011 r.), odrębnych terminów i zasad wyłączenia z dzierżawy nieruchomości objętych pomocą finansową udzieloną dzierżawcy (art. 4 ust. 12 – 14 ustawy zmieniającej z 2011 r.) czy odpowiedzialności karnej osoby, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie dotyczące powierzchni dzierżawionych użytków rolnych (art. 5 ust. 3 ustawy zmieniającej z 2011 r.). Sąd pytający nie dokonał selekcji przepisów, które mają bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłej przed Nim sprawy, a zarzuty oraz argumenty na ich poparcie sformułował łącznie w odniesieniu do całego art. 4 i całego art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r., bez ich różnicowania w stosunku do poszczególnych jednostek redakcyjnych tych artykułów. Takie sformułowanie i uzasadnienie zarzutów mogłoby, przy formalistycznym podejściu, samodzielnie uzasadniać wniosek o zasadności umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Dla rozstrzygnięcia, czy pytanie prawne spełnia przesłanki jego dopuszczalności, konieczne jest przedstawienie kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonują zaskarżone uregulowania.

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;

2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;

3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2 (art. 1 u.g.n.r.).



Skarb Państwa powierzył AWR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do powyżej określonego mienia.

Z dniem 1 września 2017 r. KOWR wstąpił w ogół praw i obowiązków znoszonej ANR będącej – jak już wcześniej wskazano – następcą prawnym AWR. Od tej daty KOWR wykonuje też prawo własności i inne prawa rzeczowe powierzone przez Skarb Państwa pierwotnie AWR, a następnie ANR.

Zmiana ta nie ma znaczenia dla oceny problemu konstytucyjnego przedstawionego w analizowanym pytaniu prawnym. Wobec faktu zawarcia przez powoda umowy dzierżawy z AWR, zawierania po dniu 17 lipca 2003 r. z ANR aneksów do tej umowy oraz uregulowania w art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. procedury dotyczącej modyfikacji takich umów dzierżawy i związanych z tym obowiązków ANR, dalsza analiza odwoływać się będzie do stanu prawnego sprzed dokonania zmian przez przepisy wprowadzające KOWR (pomimo że aktualnie stroną pozwaną w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym jest Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w Warszawie). Przy czym, w przypadku obowiązywania przepisów w niezmienionym brzmieniu, w ich opisie używany będzie czas teraźniejszy.

Gospodarując powierzonym mieniem, AWR (a po zmianie nazwy – ANR) mogła m.in. dokonywać jego sprzedaży lub oddawać na czas oznaczony do odpłatnego korzystania. W przypadku sprzedaży nieruchomości pierwszeństwo w jej nabyciu przysługuje m.in. dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.).

Umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego. Przetargu nie stosuje się, jeżeli m.in. dotychczasowy dzierżawca złożył oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z podmiotem gospodarującym mieniem (art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.).

Od dnia 15 czerwca 1999 r., na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 6 maja 1999 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 484), AWR mogła wypowiedzieć umowę dzierżawy (z odpowiednim zmniejszeniem czynszu), także zawartą na czas oznaczony, w celu wyłączenia z dzierżawy części lub całości nieruchomości, która stała się niezbędna na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami (art. 39 ust. 5 u.g.n.r.).

Dodatkowy, obowiązkowy, zapis w umowach dzierżawy wprowadzono artykułem 1 pkt 22 ustawy zmieniającej z 2011 r. Na jego mocy w art. 38 u.g.n.r. po ust. 1 dodano ust. 1a w brzmieniu: „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.”.

Artykuł 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. jest przepisem przejściowym. Uregulowano w nim procedurę zmian umów dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, konsekwencje braku zgody na dokonanie zmian oraz zasady sprzedaży wyłączonych nieruchomości.

Zgodnie z ust. 1 art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie tej ustawy nie zawierała postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a u.g.n.r., Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 2011 r., przedstawiała dzierżawcy propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

W terminie 3 miesięcy od otrzymania zawiadomienia z propozycją dokonania zmian umowy dzierżawca mógł złożyć oświadczenie o przyjęciu oferty lub o jej odrzuceniu (art. 4 ust. 3). W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o przyjęciu oferty oraz w razie jej odrzucenia dzierżawcy nie

przysługiwało prawo pierwszeństwa określone w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. (art. 4 ust. 11), czyli pierwszeństwo w nabyciu dzierżawionej nieruchomości i pierwszeństwo w zawarciu umowy o dalszą dzierżawę.

W przypadku dokonania zmian umowy dzierżawy, zgodnie z propozycją przedstawioną przez ANR, dzierżawcy przysługiwało uprawnienie do zakupu całości albo części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 u.g.n.r. (art. 4 ust. 7). W oświadczeniu o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu nieruchomości dzierżawca zobowiązany był podać termin, w którym dokona zakupu. Termin ten nie mógł być krótszy niż 3 miesiące od dnia dokonania zmiany umowy i dłuższy niż 6 lat (art. 4 ust. 8). Możliwa była zatem sprzedaż nieruchomości przez ANR przed zakończeniem obowiązywania umowy dzierżawy.

Uprawnienie do zakupu wynikające z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie było bezwarunkowe. W przypadku bowiem 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 to przysługiwało po uzyskaniu zgody Agencji Nieruchomości Rolnych (art. 4 ust. 9).

W terminie roku od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy ANR obowiązana była przeznaczyć do sprzedaży – na zasadach określonych w u.g.n.r. – wyłączone z dzierżawy użytki rolne (art. 4 ust. 10).

W art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. uregulowano ponadto zasady i terminy wyłączenia użytków rolnych w odniesieniu do nieruchomości rolnych lub ich części, których dzierżawa jest niezbędna m.in. do wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z przyznaną danemu dzierżawcy pomocą finansową współfinansowaną lub finansowaną ze wskazanych w ustawie źródeł (art. 4 ust. 12 – 15).

Materia unormowana w art. 4 ust. 7-15 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie ma bezpośredniego związku z przedmiotem analizowanego pytania prawnego.

W art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. wyszczególniono przypadki, w których nie stosuje się art. 4 tej ustawy, określono sposób ustalania łącznej powierzchni dzierżawionych przez jeden podmiot użytków rolnych oraz uregulowano kwestię odpowiedzialności karnej za złożenie nieprawdziwego oświadczenia w przedmiocie łącznej powierzchni dzierżawionych użytków rolnych.

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2849/VI kad.; dostępny na stronie: <http://sejm.gov.pl>, w zakładce archiwum), głównym celem art. 6 projektowanej ustawy (uregulowania proponowane w tym artykule ostatecznie znalazły się w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r.) było rozdysponowanie jak największej powierzchni gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, jak i umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości. O ile nie było uprawnionego z pierwszeństwa, nieruchomości wyłączone z dzierżawy miały być przeznaczone do sprzedaży w pierwszej kolejności na rzecz rolników indywidualnych, zamierzających powiększyć gospodarstwa rodzinne, czy też dla osób posiadających kwalifikacje rolnicze, zamierzających utworzyć gospodarstwo rodzinne. W przypadku natomiast, gdy dzierżawca odrzuci zaproponowane przez ANR zmiany umowy, nieruchomości będące przedmiotem dzierżawy Agencja Nieruchomości Rolnych miała przeznaczyć do sprzedaży, na zasadach określonych w projektowanej ustawie, po zakończeniu umowy dzierżawy.

Projektodawcy wskazali, że w obowiązujących umowach dzierżawy, zawartych pomiędzy ANR jako wydzierżawiającym a rolnikiem jako dzierżawcą, znajdują się zapisy stanowiące o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy

20% powierzchni dzierżawionej nieruchomości. Wyłączenie takie następuje w drodze oświadczenia woli wydzierżawiającego wyrażonego na piśmie na jeden rok naprzód przed upływem roku dzierżawnego. Wyłączenie części nieruchomości z przedmiotu dzierżawy jest zatem rozwiązaniem stosowanym w praktyce od lat. Jediną różnicą pomiędzy projektowaną zmianą a stosowanymi rozwiązaniami (postanowieniami umownymi) było zwiększenie części użytków rolnych, która może podlegać wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy, z 20% do 30%, oraz uregulowanie tych kwestii zarówno w ustawie, jak i w umowach. Instytucja wyłączenia nieruchomości z dzierżawy – co podkreślili projektodawcy – występuje także w art. 39 ust. 5 u.g.n.r.

W praktyce sądowej poważne wątpliwości budziła kwestia wynikających z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. uprawnień dzierżawców nieruchomości rolnych. Niektórzy dzierżawcy stali na stanowisku, że przepis ten przyznaje im roszczenie o zawarcie przez ANR umowy sprzedaży dzierżawionych nieruchomości. W związku z odmową jej zawarcia, wszczynali postępowania sądowe na podstawie art. 64 k.c. o wydanie orzeczenia stwierdzającego obowiązek ANR złożenia oświadczenia woli o sprzedaży przedmiotowych nieruchomości. Agencja Nieruchomości Rolnych twierdziła natomiast, że na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. dzierżawcom przysługuje jedynie prawo pierwszeństwa w nabyciu pozostałej (po wyłączeniu 30% powierzchni) części dzierżawionych nieruchomości. Prawo pierwszeństwa, ze swej istoty, może być realizowane jedynie w przypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży. Tego zaś ANR nie przewidywała (zob. M. Dziurda, *Uprawnienia dzierżawców nieruchomości rolnych w najnowszym orzecznictwie*, Monitor Prawniczy nr 7 z 2018 r., s. 367).

Wątpliwości powyższe rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 października 2017 r., sygn. III CZP 45/17 (uchwała oraz cytowany w dalszej części niniejszego stanowiska wyrok Sądu Najwyższego są dostępne w Bazie orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: <http://www.sn.pl/orzecznictwo/Site>

Pages/Baza\_orzeczen.aspx.), stwierdzając, że dzierżawcy, który na podstawie art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. złożył Agencji Nieruchomości Rolnych oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa z zastosowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.r., nie przysługuje roszczenie o zawarcie umowy sprzedaży. Sąd Najwyższy wskazał, że treść art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. nie daje podstawy do przyjęcia, że wprowadzono w nim prawo podmiotowe dzierżawcy, stanowiące podstawę żądania od Skarbu Państwa, jako właściciela nieruchomości rolnej, jej sprzedaży. Przepis ten ma charakter wyjątkowy, szczególny, stąd żadna z przewidzianych nim przesłanek nie może być interpretowana rozszerzająco. W przepisie brak sformułowań nakładających na właściciela wprost lub pośrednio obowiązki przeznaczenia nieruchomości do zbycia i kontraktowania zmierzającego do jej sprzedaży dzierżawcy, świadczących zatem, że wprowadzono ograniczenia uprawnienia właściciela do rozporządzania przedmiotem własności. Nie użyto bowiem pojęć „roszczenie” bądź „żądanie”, nie zastosowano formy stanowczej ani nie sprecyzowano na tyle treści czynności dzierżawcy, aby mogła być ona uznana za oświadczenie woli stanowiące samodzielną czynność prawną prowadzącą do powstania stosunku cywilnoprawnego.

Mimo że powołana uchwała odnosi się wprost do zakupu dzierżawionej nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, można w ograniczonym zakresie odwołać się do poglądów w niej prezentowanych do oceny istnienia po stronie powoda prawa podmiotowego stanowiącego podstawę żądania od pozwanego przedłużenia umowy dzierżawy.

Zmiana polityki państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa znalazła swój wyraz w przepisach ustawy o wstrzymaniu sprzedaży z 2016 r. Na mocy art. 1 tej ustawy w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie tego aktu prawnego została wstrzymana sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Dzierżawcy nieruchomości wchodzących w skład tego Zasobu, nawet jeżeli wyrazili zgodę na wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych i przyjęli zaproponowane przez ANR zmiany umowy dzierżawy, nie mogą liczyć na zakup dzierżawionych nieruchomości w terminach określonych zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej z 2011 r. oraz z zastosowaniem prawa pierwszeństwa z art. 4 ust. 7 tej ustawy.

Przytoczony stan prawny w powiązaniu ze stanem faktycznym zawisłej przed Sądem pytającym sprawy stanowi podstawę oceny spełnienia przez analizowane pytanie prawne przesłanki przedmiotowej i funkcjonalnej. Konieczne jest zatem rozważenie, czy istnieje relewantny związek między odpowiedzią na to pytanie prawne a rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy toczącej się przed Sądem pytającym.

Przypomnienia wymaga, że wiążąca powoda z pozwanym umowa z dnia kwietnia 1996 r., na mocy aneksu nr , obowiązywała do dnia września 2017 r. W jej trakcie strony zawarły aneks nr , który stanowił podstawę wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Powód złożył – w oparciu o art. 4 ust 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. – oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu pozostałego po tym wyłączeniu w jego użytkowaniu przedmiotu dzierżawy. Po wejściu w życie przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży z 2016 r. niedopuszczalne stało się zbycie przedmiotu dzierżawy.

Pismem z dnia maja 2017 r. powód oświadczył pozwanemu w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r., iż zamierza dalej dzierżawić nieruchomości dzierżawione na podstawie umowy na nowych warunkach uzgodnionych z pozwanym i zasadne jest przedłużenie umowy o 8 lat, tj. do września 2025 r. Do uzgodnienia warunków przyszłej umowy jednak nie doszło i pozwany pismem z dnia czerwca 2017 r. odmówił przedłużenia umowy dzierżawy.

Dotychczasowy dzierżawca wniósł z tego powodu do Sądu pytającego o nakazanie pozwanemu złożenia oświadczenia woli o zawarciu kolejnej umowy dzierżawy (przedłużeniu łączącego strony umowy stosunku dzierżawy), a także ewentualnie o ustalenie, że umowa z dnia kwietnia 1996 r., zmieniona aneksami, ulega przedłużeniu do dnia września 2018 r.

Spór prawny, będący przedmiotem sprawy toczącej się przed Sądem pytającym, nie dotyczy zmiany warunków trwającego stosunku dzierżawy w oparciu o uregulowanie z art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., lecz uzgodnienia warunków, na jakich miało dojść do zawarcia następnej umowy dzierżawy (przedłużenia stosunku dzierżawy) na kolejne 8 lat. Miało do tego dojść w trybie bezprzetargowym, o którym stanowi art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.

Wykorzystanie tego trybu było jednak uzależnione, w pierwszej kolejności, od decyzji ANR o dalszej dzierżawie nieruchomości i, w drugiej kolejności, od uzgodnienia między stronami nowych warunków dzierżawy.

Z treści art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. nie można wywodzić prawa podmiotowego dzierżawcy do przedłużenia wiążącej strony umowy. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 marca 2010 r., sygn. V CSK 289/09, właściciel nieruchomości, którym jest Skarb Państwa działający poprzez Agencję Nieruchomości Rolnych, nie ma powodu, aby rezygnować z uprawnień właścicielskich nie tylko wynikających z ustawy szczególnej, jaką stanowi u.g.n.r., ale z art. 140 k.c., przy czym „nie można tłumaczyć przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (...), że Skarb Państwa jest zobowiązany po upływie terminu, na jaki była zawarta umowa dzierżawy zawrzeć umowę o dzierżawę państwowych gruntów rolnych z dotychczasowym dzierżawcą na dalszy okres i co do tego samego przedmiotu dzierżawy”.

Kwestia możliwych roszczeń dochodzonych w oparciu o art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. nie ma znaczenia w sprawie rozpatrywanej przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż przepis ten nie jest przedmiotem zaskarżenia.



Kwestionowany art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. normuje postępowanie pozwalające ANR na zainicjowanie zmian trwających stosunków z umów dzierżawy poprzez zaproponowanie wprowadzenia do nich postanowienia o możliwości wyłączenia przez tę Agencję 30% areалу dzierżawionych gruntów rolnych. Nie dotyczy natomiast regulacji warunków przyszłych umów dzierżawy.

Powód dobrowolnie przyjął złożoną na mocy art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. propozycję zmiany umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych i zawarł z pozwanym (jego poprzednikiem prawnym) aneks nr , a następnie aneksy nr i . Po wyłączeniu przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży z 2016 r. możliwości nabycia dzierżawionych gruntów powód domaga się przedłużenia obowiązywania wiążącej go z pozwanym umowy. Roszczenie powoda nie ma relewantnego związku z unormowaniem z art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. Zawarcie między stronami toczonego przed Sądem pytającym sporu nowej umowy przedłużającej czas trwania dzierżawy – o czym była już mowa – uzależnione jest od spełnienia warunków uregulowanych w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.

Artykuł 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., a w konsekwencji także art. 5 zaskarżonej ustawy, nie mają zatem zastosowania do sprawy prowadzonej przez Sąd pytający. Rozpatrywane pytanie prawne nie spełnia zatem przesłanki funkcjonalnej, a w rezultacie także przesłanki przedmiotowej, wymaganych dla merytorycznego rozpoznania pytania prawnego Sądu przez Trybunał Konstytucyjny.

Rozstrzygnięcie zawisłej przed Sądem pytającym sprawy jest możliwe przy wykorzystaniu powszechnie przyjętych metod wykładni i reguł wnioskovania prawniczego, na podstawie przepisów, które nie są przedmiotem pytania prawnego. Adekwatny pod tym względem jest w szczególności art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.

Zasadne ponadto wydaje się zasygnalizowanie, że podnoszone przez Sąd pytający argumenty, dotyczące pozbawienia przez kwestionowane uregulowania

– dzierżawców znajdujących się w sytuacji analogicznej do powoda – prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (wynikającego z art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.), oraz odwoływanie się w uzasadnieniu pytania prawnego do stanu prawnego powstałego po wejściu w życie przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży z 2016 r., w połączeniu ze wskazanym w pytaniu prawnym zakresem zaskarżenia (ograniczenie przez art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. praw majątkowych dzierżawców, ograniczenie wolności działalności gospodarczej, naruszenie przez oba zaskarżone artykuły zasady równości), świadczy o próbie poddania kwestionowanych uregulowań kontroli abstrakcyjnej, która nie jest dopuszczalna w ramach postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym.

Na zakończenie wypada zauważyć, że pytania prawne zadane na kanwie zbliżonych pod względem faktycznym spraw i dotyczące konstytucyjności art. 4 i art. 5 ustawy zmieniającej z 2011 r. rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny postanowieniami z dnia: 11 października 2017 r., sygn. P 21/16 (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 70) oraz 16 października 2018 r., sygn. P 8/18 (OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 58) o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego