



Warszawa, 12 września 2019 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 9/19
BAS-WAKU-1377/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCLARIA	
wpl. dnia	12. 09. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie (sygn. akt P 9/19), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. W dniu 27 czerwca 2019 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (dalej: TK, Trybunał) w sprawie pytania prawnego – postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie (dalej: sąd pytający; SO) z 27 maja 2019 r. (sygn. akt P 9/19, dalej: postanowienie). Przedmiotem kontroli jest art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa nowelizująca, u.n.).

2. Artykuł 4 u.n. stanowi:

„1. Jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przedstawi dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

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

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

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

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

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

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

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

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

- 1) 2 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa nie później niż po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;
- 2) 4 lata, jeżeli okres, na jaki została zawarta umowa dzierżawy, upływa po 5 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy i nie później niż po 10 latach od dnia dokonania zmiany umowy dzierżawy;

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

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

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

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

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

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

2) spełnienia warunków przyznania pomocy, o której mowa w pkt 1, jeżeli wniosek o jej przyznanie został złożony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, oraz wykonania obowiązków lub zobowiązań związanych z tą pomocą po jej przyznaniu — termin wyłączenia użytków rolnych określa się najwcześniej na dzień następujący po dniu zakończenia przez dzierżawcę wykonywania obowiązków, zobowiązań lub spełnienia warunków, o których mowa w pkt 1 i 2.

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

14. Do wniosku, o którym mowa w ust. 13, dzierżawca dołącza dokumenty, wydane przez podmiot przyznający pomoc, potwierdzające spełnienie przesłanek,

o których mowa w ust. 12, zawierające w szczególności termin złożenia wniosku o przyznanie pomocy lub termin przyznania pomocy oraz wskazanie nieruchomości, ich powierzchni, a także okresu niezbędnego do wykonania obowiązków, zobowiązań lub spełnienia warunków, o których mowa w ust. 12 pkt 1 i 2.”

3. Artykuł 4 u.n. zawiera przepisy odsyłające.

Artykuł 4 ust. 1 u.n. odsyła do art. 38 ust. 1a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. nr 107, poz. 464, ze zm.; aktualnie: t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, u.g.n.r.), w brzmieniu ustalonym przez ustawę nowelizującą. Przepis ten stanowi: „W umowie dzierżawy, także zawieranej na czas oznaczony zawiera się postanowienie o możliwości wypowiedzenia przez Krajowy Ośrodek umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy”.

Artykuł 4 ust. 11 u.n. odsyła do art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. Artykuł 29 ust. 1 pkt 3 przywołanej ustawy ma brzmienie następujące: „Pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości Zasobu po cenie ustalonej w sposób określony w ustawie, z zastrzeżeniem art. 17a ust. 1, art. 17b ust. 4 i art. 42, przysługuje: [...] dzierżawcy zbywanej nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres co najmniej trzech lat”. Z kolei art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. stanowi: „Przetargu nie stosuje się, jeżeli [...] dotychczasowy dzierżawca złożył Krajowemu Ośrodkowi oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy”.

4. Artykuł 4 u.n. nałożył na Agencję Nieruchomości Rolnych (dalej także: Agencja) obowiązek przedstawienia dzierżawcom nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej także: Zasób), w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. 3 grudnia 2011 r.), propozycji dokonania zmian umów dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, polegających w szczególności na wyłączeniu z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Wskazaną przez autorów projektu ustawy

nowelizującej *ratio* regulacji zawartej w art. 4 u.n. było zintensyfikowanie procesu sprzedaży nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, z uwagi na nasilający się popyt na ziemię po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 2849/VI kad., s. 22). Intencją projektodawców było „rozdysponowanie jak największej powierzchni nieruchomości Zasobu zarówno poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych [...], jak i umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości” (*ibidem*). W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej znalazło się stwierdzenie, że wyłączenie części nieruchomości stanowiących przedmiot dzierżawy było rozwiązaniem stosowanym w praktyce już przed jej wejściem w życie. W „obowiązujących umowach dzierżawy zawartych między Agencją jako wydzierżawiającym a rolnikiem jako dzierżawcą zawarte jest postanowienie stanowiące o możliwości wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 20% powierzchni dzierżawionej nieruchomości. Wyłączenie takie następuje w drodze oświadczenia woli wydzierżawiającego (Agencji) wyrażonego na piśmie na jeden rok naprzód przed upływem roku dzierżawnego. Zmiana względem poprzedniego stanu prawnego polega więc na wprowadzeniu ustawowego instrumentu prawnego wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących w dzierżawie, w miejsce wcześniejszych 20% wynikających z postanowień zawieranych umów” (*ibidem*).

5. Artykuł 5 u.n. stanowi:

„1. Przepisów art. 4 nie stosuje się do umów dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w przypadku gdy:

1) łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa dzierżawiona przez danego dzierżawcę w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczała 300 ha, chyba że dzierżawca złoży do Agencji Nieruchomości Rolnych wniosek o wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub

2) stroną umowy dzierżawy jest spółka, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy, o której mowa w art. 1, lub inna spółka prawa

handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.

2. Przy ustalaniu łącznej powierzchni użytków rolnych, o której mowa w ust. 1 pkt 1, będących przedmiotem współposiadania danego dzierżawcy uwzględnia się powierzchnię nieruchomości rolnych faktycznie przez niego władanych, jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy dzierżawca złoży pisemne oświadczenie, w którym określi łączną powierzchnię użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez niego dzierżawionych i będących przedmiotem jego faktycznego władania, a w przypadku gdy nie można ustalić powierzchni nieruchomości rolnych faktycznie władanych przez danego dzierżawcę uwzględnia się łączną powierzchnię nieruchomości rolnych stanowiących przedmiot współposiadania.

3. Osoba, która złożyła nieprawdziwe oświadczenie, o którym mowa w ust. 2, podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”.

6. Artykuł 5 u.n. zawiera przepisy odsyłające – ust. 1 pkt 2 odsyła do przepisów wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi). Przepis ten stanowi: „Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wykaz jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej, w których prawa z udziałów albo akcji wykonuje Krajowy Ośrodek, biorąc pod uwagę strategiczne znaczenie spółek w postępie biologicznym w rolnictwie w zakresie hodowli roślin uprawnych oraz hodowli zwierząt gospodarskich”. Aktualnie wykaz ten określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie wykazu jednoosobowych spółek hodowli roślin uprawnych lub hodowli zwierząt gospodarskich o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej (Dz.U. poz. 1525).

7. Sąd pytający zakwestionował zgodność art. 4 u.n. z:

– art. 2, art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji „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 ust. 2 Konstytucji „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 „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”.

Sąd pytający zakwestionował także zgodność art. 5 u.n. z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji „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”.

II. Stan faktyczny i zarzuty sądu

1. Pytanie prawne zostało sformułowane w następującym stanie faktycznym i prawnym. W dniu kwietnia 1996 r. pomiędzy Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa a spółką z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K (dalej także: powód) została zawarta umowa dzierżawy gruntów o powierzchni ha położonych w województwie Na podstawie aneksu do umowy dzierżawy z lutego 2001 r. doszło do przeniesienia wynikających z niej praw i obowiązków na rzecz innej spółki, powoda w procesie zawisłym przed sądem pytającym. Umowa została zawarta na 15 lat, licząc od kwietnia 1996 r., z zastrzeżeniem, że jeżeli którakolwiek ze stron, najpóźniej na 3 miesiące przed upływem tego terminu wystąpi z wnioskiem o przedłużenie umowy 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, grunty, od których nie jest pobierany czynsz dzierżawny, grunty, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są albo zostaną przeznaczone na cele publiczne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami itp. Aneksem z lutego 2006 r. powierzchnia stanowiąca przedmiot dzierżawy uległa zmniejszeniu do ha wobec wyłączenia niektórych działek. Aneksem z czerwca 2011 r. strony przedłużyły czas trwania umowy dzierżawy do września 2017 r. zastrzegając możliwość przedłużenia umowy na dalsze lata w przypadku wystąpienia z wnioskiem przez którąkolwiek ze stron, najpóźniej na 3 miesiące przed upływem terminu. Ponownie dookreślono warunki, na jakich mogą nastąpić wyłączenia przedmiotu dzierżawy.

W związku z wejściem w życie ustawy nowelizującej, na mocy jej art. 4, strony zawarły lipca 2012 r. kolejny aneks do umowy dzierżawy z 1996 r. (dalej: aneks z 2012 r.), na podstawie którego uzgodniły, że zostaną wyłączone z przedmiotu dzierżawy określone działki, o łącznej powierzchni ha, tj. 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. Do zawarcia aneksu doszło wskutek wystąpienia przez wydzierżawiającego z propozycją dokonania zmian, po czym w terminie 3 miesięcy złożył on 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.

W dniu 30 kwietnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585), na mocy której w okresie 5 lat od dnia jej wejścia w życie, wstrzymuje się sprzedaż nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W dniu grudnia 2016 r. Agencja wezwała powoda do wydania nieruchomości wyłączonych na podstawie aneksu z 2012 r. Powód odmówił ich wydania powołując się na niekonstytucyjność art. 4 u.n. i tym samym nieskuteczność tego aneksu. Ustosunkowując się do odmowy wydania nieruchomości pozwany wskazał, że art. 4 ust. 15 u.n., stanowiący, że wyłączone grunty mają być przeznaczone do sprzedaży w terminie roku od wyłączenia, obowiązywał

w odmiennym stanie prawnym i po wejściu w życie ustawy z dnia 14 kwietnia 2016 r. to dzierżawa stała się głównym, preferowanym sposobem zagospodarowania nieruchomości Zasobu.

Pismem z maja 2017 r. powód oświadczył Agencji w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1491), 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 września 2025 r. Agencja pismem z czerwca 2017 r. odmówiła przedłużenia umowy dzierżawy.

W pozwie powód domaga się nakazania następcy prawnemu Agencji, tj. Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa w Warszawie (dalej: Krajowy Ośrodek, pozwany), na podstawie art. 1047 k.p.c. w związku z art. 64 k.c. złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu o 8 lat, tj. do września 2025 r., umowy dzierżawy z kwietnia 1996 r. dotyczącej gruntów o łącznej powierzchni ha na dotychczasowych warunkach. Ewentualnie – w wypadku nieuwzględnienia powyższego roszczenia – żąda, na podstawie art. 189 k.p.c. ustalenia, że umowa dzierżawy z kwietnia 1996 r. ulega przedłużeniu o jeden rok, tj. do września 2018 r., na dotychczasowych warunkach.

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 z 2012 r., zawartego w związku z wejściem w życie art. 4 ustawy zmieniającej. Kształtując swoje roszczenia powód podniósł, że kwestionuje konstytucyjność art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233 poz. 1382), a tym samym i ważność aneksu z 2012 r. w całości oraz kolejnych aneksów w części, w której stanowią one kontynuację i realizację kwestionowanych regulacji aneksu z 2012 r. Z uwagi na powyższe powód skierował do sądu wnioski o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie zgodności art. 4 i art. 5 ww. ustawy z Konstytucją. Wątpliwości, na które zwróciła uwagę strona mają, jej zdaniem, zasadnicze znaczenie dla stwierdzenia nieważności kwestionowanych postanowień umownych stosownie do treści art. 58 § 1 i § 3 k.c. W świetle okoliczności sprawy

sąd pytający, dzieląc stanowisko strony powodowej, powziął wątpliwości co do zgodności art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233 poz. 1382) z Konstytucją, co uzasadnia, w ocenie sądu, wystąpienie z pytaniami prawnymi do TK.

2. Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności art. 4 ustawy nowelizującej z art. 2, art. 64 ust. 1 i ust. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1, art. 20, art. 22, art. 23 Konstytucji. Na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, zdaniem sądu, przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, artykuł ten godzi w zakaz nieretroaktywności prawa. „Nie zachodzi bowiem żadna wyjątkowa sytuacja, która uzasadniałaby tworzenie norm o charakterze retroaktywnym. Z uzasadnienia ustawy zmieniającej wynika, iż zmiany z ustawy zmieniającej były wprowadzone z uwagi na bardzo duży popyt na ziemię rolną, który nasilił się po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej oraz chęć przeznaczenia wyłączonych z dzierżawy gruntów na sprzedaż dla rolników indywidualnych w celu utworzenia przez nich bądź powiększenia gospodarstw rodzinnych. Powyższe racje nie uzasadniają jednak ingerowania w stosunki prawne wcześniej zawiązane, w szczególności jeżeli zważyć na konsekwencje, jakie wynikały z nowych regulacji dla dzierżawców, w tym utraty przez nich prawa do przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawa pierwszeństwa. Uzasadnienie do projektu ustawy zmieniającej nie świadczy także o tym, że retroaktywność prawa w przypadku ustawy zmieniającej jest związana z koniecznością realizacji lub ochrony konkretnych wartości konstytucyjnych, a tej realizacji czy ochrony nie można byłoby osiągnąć w jakikolwiek inny, mniej dotkliwy sposób niż działanie prawa wstecz” (uzasadnienie postanowienia, s. 12).

Po drugie, sąd pytający wskazuje, iż naruszenie przez art. 4 u.n. art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji jest 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, 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 jedynie iluzorycznej możliwości wyboru i dobrowolności w podjęciu decyzji co do

wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych”. Sąd uznaje, że „analiza art. 4 ustawy zmieniającej daje podstawę do stwierdzenia, iż ustawodawca nie tylko stworzył regulację, która nie udziela ochrony prawom majątkowym dzierżawców objętych unormowaniem wskazanego przepisu, a wręcz przeciwnie taką ochronę zmniejszyła bądź nawet całkowicie jej pozbawiła” (uzasadnienie postanowienia, s. 15).

Po trzecie, rozwiązanie prawne przyjęte w art. 4 „w znaczny sposób ograniczyło, a – w wypadku wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy – wręcz uniemożliwiło dalsze prowadzenie na takich obszarach działalności gospodarczej, pomimo że prawa majątkowe takich dzierżawców zostały uprzednio, tj. przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, zgodnie z prawem i skutecznie przyznane i były od dłuższego czasu wykonywane” (uzasadnienie postanowienia, s. 16). Analizowana regulacja 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 Ustawy zmieniającej. Ponadto z uwagi na arbitralne kompetencje Agencji do wskazania konkretnych 30% dzierżawionych nieruchomości, którą Agencja chciała wyłączyć spod dzierżawy, jak również z uwagi na fakt, iż bardzo często dzierżawcy na dzierżawionych gruntach zorganizowali gospodarstwa rolne, stanowiące funkcjonalną całość, może okazać się, że pozostałe 70% dzierżawionej nieruchomości nie będzie pozwalało dzierżawcy realizować planów biznesowych i będzie wiązało się ze stratami finansowymi.

Po czwarte, wejście w życie u.n. prowadzi do tego, iż „wsparcie gospodarstw rodzinnych ma nastąpić kosztem wolności działalności gospodarczej tych dzierżawców, którzy spełniają warunki, aby zastosować w stosunku do nich art. 4 ustawy zmieniającej. Tym samym rozwiązanie to wydaje się przeczyć regulacji wynikającej wprost z art. 23 Konstytucji” (uzasadnienie postanowienia, s. 18).

Po piąte, sąd pytający wskazuje na naruszenie zasady równości i proporcjonalności. Niezgodność art. 4 u.n. z art. 32 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że „dzierżawcy związani umowami dzierżawy obowiązującymi w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej są gorzej traktowani niż dzierżawcy nowych umów dzierżawy, a jeżeli w tych umowach dodatkowo znajdowały się postanowienia dotyczące wyłączenia w trakcie trwania umowy do powierzchni, tacy dzierżawcy są postawieni także w gorszej pozycji od tych, którzy co prawda byli stronami umów

dzierżawy obowiązujących w dacie wejścia w życie Ustawy zmieniającej, ale w umowach dzierżawy było postanowienie o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych w trakcie trwania umowy, gdyż w takiej sytuacji art. 4 Ustawy zmieniającej nie miał zastosowania.” (uzasadnienie postanowienia, s. 23). W ocenie sądu, wskutek wejścia w życie zakwestionowanych przepisów część dzierżawionych gruntów jest zabierana dotychczasowym dzierżawcom, którzy od lat prowadzą na nich działalność rolniczą, w celu przeznaczenia ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Artykuł 4 u.n. stanowi więc odpowiedź na coraz większy popyt na ziemię rolną, co ma świadczyć o naruszeniu zasady proporcjonalności w działaniu ustawodawcy. „Ustawodawca, chcąc ułatwić powiększenie gospodarstw rodzinnych, zastosował środki niewspółmierne do osiągnięcia tego celu i chce go osiągnąć kosztem dotychczasowych dzierżawców. Nie ma przy tym znaczenia stan, że nieruchomości, z których zamierza się wyłączyć 30% powierzchni użytków rolnych stanowią zintegrowaną całość i funkcjonują całościowo, co oznacza, że wyłączenie części tych gruntów może doprowadzić do «zburzenia całości»” (uzasadnienie postanowienia, s. 23).

3. Sąd pytający powziął także wątpliwość co do zgodności art. 5 ustawy nowelizującej z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Na rzecz niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, zdaniem sądu, przemawiają następujące argumenty.

Zakwestionowany artykuł wyłącza zastosowanie art. 4 u.n. do umów dzierżawy, gdy łączna powierzchnia dzierżawionych gruntów nie przekracza 300 ha albo gdy dzierżawcą jest spółka w określonym stopniu powiązana kapitałowo ze Skarbem Państwa. Wywołuje to skutek w postaci nierównego traktowania dzierżawców. „Zmiana wprowadzona Ustawą zmieniającą 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. Rozwiązanie to nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w treści art. 23 Konstytucji RP i zarazem skutkuje odebraniem nieruchomości wielu dotychczasowym dzierżawcom oraz przekazaniem ich indywidualnym rolnikom (w celu tworzenia, bądź rozwijania gospodarstw rodzinnych)” (uzasadnienie postanowienia, s. 27).

„Konsekwencją powyższego była pełna ingerencja w zawarte już stosunki

– umowy dzierżawy skutująca pogorszeniem pozycji wyłącznie dzierżawców dysponujących ponad 300 ha użytków rolnych, i to nie tylko poprzez władcze organicznie powierzchni, na której w dalszym ciągu będą mogli realizować prawa przysługujące im na podstawie stosunku umownego/zobowiązaniowego, ale również zmarginalizowanie ich sytuacji odnośnie poczynionych nakładów, w tym w postaci zabudowań. Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż pomimo nieobowiązania zasady szczególnego prymatu prawa własności państwowej, *de facto* na skutek treści art. 5 ust. 1 Ustawy zmieniającej taka szczególna ochrona zawartego już stosunku umownego dzierżawy została przyznana szczególnej kategorii podmiotów, tj. spółkom o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 6 Ustawy zmienianej, o której mowa w art. 1, lub innym spółkom prawa handlowego, w których Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji” (uzasadnienie postanowienia, s. 30).

III. Analiza formalna

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej pytania prawnego, Sejm wskazuje na konieczność oceny przesłanek jego dopuszczalności, które w swoim orzecznictwie wielokrotnie akcentował Trybunał Konstytucyjny (zob. postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. akt P 44/13 i przywołane tam orzecznictwo). Zachowują one aktualność również pod rządami obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o TK), gdyż wynikają w pierwszym rzędzie z treści art. 193 Konstytucji (zob. wyrok TK z 18 października 2016 r., sygn. akt P 123/15).

2. W myśl art. 193 Konstytucji każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na to pytanie zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Pytanie prawne powinno spełniać łącznie trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. Przesłanki te są rozumiane w orzecznictwie sądu konstytucyjnego w ten sposób, że:

– pytanie prawne może być zadane wyłącznie przez sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji (zob. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08), czyli

państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej (zob. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03);

– przedmiotem pytania prawnego może być zgodność każdego aktu normatywnego (a więc aktu zawierającego normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym; zob. postanowienie TK z 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99) z przepisami, które mają wyższą rangę w hierarchicznym systemie prawa niż akt normatywny poddawany kontroli (w zależności od sytuacji, mogą to być przepisy Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy; zob. np. postanowienie TK z 6 października 2009 r., sygn. akt P 77/08);

– powinna istnieć zależność między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08) polegająca na tym, że od odpowiedzi na pytanie prawne musi zależeć rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. np. postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07 oraz 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 26/07).

W orzecznictwie TK wskazywano, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie przepis (proceduralny, materialnoprawny lub kompetencyjny), który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu i w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepis, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia (zob. postanowienie TK z 4 października 2010 r., sygn. akt P 12/08 oraz postanowienia TK z: 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06 oraz 19 października 2011 r., sygn. akt P 42/10). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, bada, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na wynik sprawy. Artykuł 52 ust. 2 pkt 5 ustawy o TK nakłada na sąd pytający obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione. „Dopełnienie tego obowiązku nie następuje przez powtórzenie ogólnej formuły ustawowej, ale wymaga wykazania, że *in casu* spełniony jest konstytucyjny warunek dopuszczalności pytania prawnego” (postanowienie TK z 13 lutego 2012 r., sygn. akt P 5/09). Wyjaśnienie zakresu, w którym odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy,

powinno obejmować szereg elementów podkreślających znaczenie wyroku TK dla sprawy zawisłej przed sądem, „[...] nie chodzi tu jednak o uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją (lub powołanie dowodów na jego poparcie), ale o *sui generis* uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego. Niezależnie od tego stwierdzić jednak należy, że na sądzie składającym pytanie prawne ciąży powinność stosownego do charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób rozstrzygnięcie sądu uległoby zmianie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją” (wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

3. Nie ulega wątpliwości, że w rozpatrywanym przypadku zostały spełnione przesłanki: podmiotowa i przedmiotowa. Pytanie prawne zostało wniesione przez sąd w ramach toczącego się przed nim procesu. Sąd pytający sformułował zarzuty w ten sposób, że określił zaskarżone przepisy oraz wskazał wzorce kontroli, a następnie uzasadnił zachodzącą, w jego opinii, sprzeczność między normami ustawowymi a normami konstytucyjnymi.

4. Dokładniejszego wyjaśnienia wymaga przesłanka funkcjonalna dopuszczalności rozpatrzenia przedstawianego pytania prawnego. W uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu TK pytań prawnych, sąd pytający wskazał, że od odpowiedzi na te pytania „zależy w sposób ścisły” rozpoznanie zawisłej przed nim sprawy, tj. „ustalenie, czy Umowa dzierżawy zawarta kwietnia 1996 r. wiąże strony w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych przeznaczonych do wyłączenia na mocy aneksu nr z dnia lipca 2012 r. i art. 4 ustawy zmieniającej, 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 ”. Sąd argumentuje, że „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. Gdyby bowiem ustawa zmieniająca nie weszła w życie, nie przeznaczono by do wyłączenia z Umowy dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych” (uzasadnienie postanowienia, s. 8). Fakt spełnienia przesłanki funkcjonalnej rozpoznania przedstawionych pytań prawnych sąd upatruje również w tym, że „zastosowanie klasycznych reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, a nawet wykładni

prokonstytucyjnej [...] nie przynosi zadowalających rezultatów” oraz że „stwierdzenie niekonstytucyjności regulacji objętych pytaniem prawnym, jak już wskazano powyżej, będzie skutkowało nieważnością aneksu nr do umowy dzierżawy [...] co będzie prowadziło do ustalenia, iż stosunki stron określa umowa dzierżawy zawarta kwietnia 1996 r. oraz kolejne aneksów”.

Sąd pytający podnosi, że aneks nr z czerwca 2011 r. do umowy dzierżawy z 1996 r. przedłużył jej obowiązywanie do września 2017 r. w zakresie nieruchomości o ogólnej powierzchni ha i dawał dzierżawcy uprawnienie do domagania się przedłużenia umowy dzierżawy poprzez złożenie wniosku w w/w zakresie najpóźniej na 3 miesiące przed upływem terminu umowy, na które została zawarta. „Przedmiotowe postanowienie odpowiada treści art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i stanowi 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 5 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw. Powyższa korelacja będzie zachodziła również w przypadku powództwa o ustalenie, iż umowa uległa przedłużeniu o rok czasu zgodnie z art. 39 ust. 4a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, albowiem jego przedmiotem, wobec wyeliminowania aneksu nr a także nr i będą objęte nieruchomości, które zgodnie z kwestionowany aneksem miały podlegać wyłączeniu”.

5. Sejm pragnie zaakcentować, że zakres kontroli konstytucyjności przez TK w rozpatrywanej sprawie ogranicza się do przepisów, które muszą znaleźć zastosowanie w toczącym się postępowaniu sądowym i w oparciu o które sąd jest zobowiązany wydać stosowne orzeczenie, a więc przepisów, które będą stanowić podstawę rozstrzygnięcia. Akceptacja szerszego zakresu kontroli zbliżałaby postępowanie do kontroli abstrakcyjnej, oderwanej od okoliczności konkretnego przypadku i kontekstu, w jakim sąd miałby zastosować zakwestionowany przepis i pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjnym uregulowaniem instytucji pytania prawnego.

W niniejszej sprawie sąd pytający ma więc rozstrzygnąć o zasadności żądań dzierżawcy, który znalazł się w określonej sytuacji faktycznej i prawnej. W 2012 r. powód przyjął propozycję wyłączenia z dzierżawy działek o powierzchni stanowiącej 30% powierzchni użytków rolnych w ramach procedury określonej w art. 4 u.n. W tym celu zawarł z Agencją stosowny aneks do umowy dzierżawy. Obecnie w procesie przed sądem pytającym powód-dzierżawca domaga się nakazania przez sąd następcy prawnemu Agencji złożenia oświadczenia woli o przedłużeniu o 8 lat, tj. do dnia września 2025 r., umowy dzierżawy na dotychczasowych warunkach na podstawie art. 1047 k.p.c. w zw. z art. 64 k.c., z pominięciem zawartego w 2012 r. aneksu, tj. umowy obejmującej całość gruntów sprzed dokonania wyłączenia. Ewentualnie – w wypadku nieuwzględnienia powyższego roszczenia – żąda na podstawie art. 189 k.p.c. ustalenia, że umowa dzierżawy ulega przedłużeniu o jeden rok, tj. do dnia września 2018 r., na dotychczasowych warunkach, na podstawie art. 39 ust. 4a u.g.n.r.

6. Wobec treści żądań pozwu, dla oceny występowania związku funkcjonalnego pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem, należy zbadać wpływ obowiązywania zaskarżonych artykułów na możliwość zastosowania art. 1047 k.p.c. w zw. z art. 64 k.c. oraz art. 189 k.p.c.

7. Na mocy art. 1047 k.p.c. orzeczenie sądowe (wyrok lub postanowienie co od istoty sprawy) zobowiązujące do złożenia oświadczenia woli wywołuje taki skutek, jaki wywołałoby to oświadczenia woli, a tym samym staje się podstawą do wyegzekwowania wynikającego z niego świadczenia. Skutek oświadczenia woli dłużnika następuje z chwilą prawomocnego nadania klauzuli wykonalności orzeczeniu zobowiązującemu do złożenia tego oświadczenia woli. Artykuł 64 k.c. stanowi materialnoprawną podstawę do stwierdzenia przez sąd, że dłużnik ma obowiązek złożenia oświadczenia woli i określa skutki prawne wynikające ze stwierdzenia istnienia takiego obowiązku, którego źródłem muszą być jednak określone, istniejące stosunki prawne, a których zbadanie i ocena jest obowiązkiem sądu uwzględniającego powództwo na podstawie tego przepisu. Artykuł 1047 k.p.c. reguluje procesowe skutki prawomocnych orzeczeń sądu zobowiązujących dłużnika do złożenia oświadczenia woli i różnicuje te skutki w każdym z obu paragrafów tego

artykułu. Powództwo o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli jest powództwem o świadczenie (wyrok Sądu Najwyższego z 14 listopada 1997 r., sygn. akt II CKN 385/97). „Zobowiązanie do złożenia stosownego oświadczenia woli może wynikać ze źródeł o różnym charakterze, a więc zarówno z ustawy, jak i z ważnej czynności prawnej. Nieważna czynność prawna nie może być źródłem obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli, a brak takiego obowiązku, wobec braku kreującego go źródła, uniemożliwia uwzględnienie powództwa na podstawie art. 64 k.c.” (K. Flaga-Gieruszyńska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2017, Legalis, art. 1047).

Artykuł 189 k.p.c. określa materialnoprawne przesłanki powództwa o ustalenie istnienia lub nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Wytaczając takie powództwo powód może żądać zarówno pozytywnego ustalenia istnienia, jak i negatywnego ustalenia nieistnienia prawa lub stosunku prawnego. Wyrok sądu ma charakter deklaratoryjny. Artykuł 189 k.p.c. nie znajduje zastosowania wtedy, gdy ochrony swoich praw można dochodzić w drodze powództwa o świadczenie albo o ukształtowanie stosunku prawnego lub prawa (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 września 2012 r., sygn. akt IV CSK 589/11). Nie jest dopuszczalne ustalanie tą drogą faktów lub dowodów, które miałyby zostać wykorzystane w innym postępowaniu (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 21 września 1965 r., sygn. akt II CR 265/65; 13 czerwca 1973 r., sygn. akt I PR 156/73;), z wyjątkiem faktów prawotwórczych, np. ustalenia nieważności testamentu (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 30 grudnia 1968 r., sygn. akt III CZP 103/68). Materialnoprawną przesłanką powództwa o ustalenie jest interes prawny powoda, który występuje, gdy sam skutek, jaki wywoła uprawomocnienie się wyroku ustalającego, zapewni powodowi ochronę jego prawnie chronionych interesów, czyli definitywnie zakończy spór istniejący lub prewencyjnie zapobiegnie powstaniu takiego sporu w przyszłości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt II CSK 33/09). Interes prawny oznacza więc istniejącą po stronie powoda potrzebę wprowadzenia jasności i pewności prawnej w sferze jego sytuacji prawnej, wyznaczonej konkretnym stosunkiem prawnym, a zagrożonej, czy niekiedy nawet naruszonej już przez pozwanego. W orzecznictwie sądów powszechnych ugruntował się pogląd, że powód nie może żądać w wyroku ustalenia, iż stronę wiążą określone przepisy prawne, ustalenie sądu musi być bowiem konkretne i odnosić się do ściśle określonego prawa

podmiotowego lub stosunku prawnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14 listopada 1964 r., sygn. akt I CR 304/64).

W ocenie Sejmu już *prima facie* związek funkcjonalny nie występuje pomiędzy kwestionowaną w postępowaniu przed TK regulacją a rozstrzygnięciem kwestii dopuszczalności złożenia zastępczego oświadczenia woli o przedłużeniu dzierżawy i rozszerzeniu jej zakresu, względnie ustalenia istnienia stosunku prawnego wynikającego z umowy zawartej między stronami sporu.

Artykuł 4 i art. 5 u.n. nie wywołały skutku w postaci zmiany umowy dzierżawy *ex lege*. Pierwszy ze wskazanych przepisów określił terminy podejmowania określonych działań i przedstawienia propozycji przez Agencję, które po akceptacji ze strony dzierżawcy mogły doprowadzić do modyfikacji umowy w określony sposób, drugi wyłączał pewne kategorie dzierżawców z tej procedury. Uregulowania zawarte w art. 4 i art. 5 ustawy nowelizującej miały charakter epizodyczny. Określały obowiązki spoczywające na Agencji do podejmowania kolejnych działań w wyznaczonym czasie: 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy dla przedstawienia przez Agencję dzierżawcom propozycji zmian umowy, 3 miesiące od dnia otrzymania zawiadomienia dla złożenia oświadczenia przez dzierżawcę o przyjęciu zaproponowanych zmian umowy dzierżawy oraz o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu, niezwłoczny ale nie późniejszy jak miesiąc od dnia złożenia tego oświadczenia termin dokonania zmiany umowy dzierżawy (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17).

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 11 października 2017 r. (sygn. akt P 21/16) umorzył postępowanie w sprawie badania konstytucyjności m.in. art. 4 ustawy nowelizującej zainicjowanie pytaniem prawnym. Stwierdził wówczas, że nie została spełniona przesłanka funkcjonalna, tj. nie zachodził relewantny związek między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Trybunał uznał, że „kwestionowany art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. normuje postępowanie pozwalające agencji na zmianę trwających stosunków z umów dzierżawy poprzez wprowadzenie do nich postanowienia o możliwości wyłączenia przez agencję 30% areалу dzierżawionych gruntów rolnych. Nie dotyczy natomiast regulacji warunków przyszłych umów dzierżawy”.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie. Dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed Sądem Okręgowym w Warszawie nie ma

znaczenia ustalenie kwestii konstytucyjności art. 4 i art. 5 ustawy nowelizującej. Przepisy te dotyczyły jednorazowej sytuacji polegającej na złożeniu dzierżawcom nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa propozycji modyfikacji warunków umów dzierżawy w określonym terminie od wejścia w życie ustawy nowelizującej. Wbrew wywiadowi sądu pytającego, stwierdzenie niekonstytucyjności art. 4 lub art. 5 u.n. nie będzie przesądzało o nieważności zawartego aneksu nr do umowy dzierżawy z 1996 r. i nie będzie miało bezpośredniego przełożenia na zakres przedmiotowy umowy dzierżawy, okres jej trwania, czy dopuszczalność rozstrzygnięcia o złożeniu zastępczego oświadczenia woli o przedłużeniu o 8 lat dzierżawy, względnie ustalenie, że umowa ulega przedłużeniu na kolejny rok na podstawie art. 39 ust. 4a ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Należy odnotować, że z art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nie wynika, wbrew twierdzeniu powoda, zobowiązanie do złożenia stosownego oświadczenia woli zgodnego z żądaniem powoda, ale prawo dotychczasowego dzierżawcy do zawarcia umowy dzierżawy „na nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy”. Warunki te nie mogą być więc arbitralnie określone przez powoda, który w treści pozwu żąda zastępczego oświadczenia woli o zawarciu umowy na wskazany przez siebie okres i za określonym jednostronnie wynagrodzeniem. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z 17 listopada 2010 r. (sygn. akt I ACa 541/10) uznał, że przepis art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa „pozwala dotychczasowemu dzierżawcy na zawarcie z Agencją umowy dalszej dzierżawy w oparciu o zgodne oświadczenia stron, z wyłączeniem trybu przetargowego. Treść tego przepisu nie uprawnia do wnioskowania, że Agencja ma obowiązek przedstawienia oferty dotychczasowemu dzierżawcy i uwzględnienia go przy planowaniu dalszych czynności w zakresie gospodarowania dzierżawioną przez niego nieruchomością, już po zakończeniu tej umowy”. Uznanie niezgodności z Konstytucją art. 4 i art. 5 u.n. nie spowodowałoby więc możliwości uwzględnienia przez sąd pytający tak sformułowanego powództwa.

Ocena Sejmu jest w tym zakresie zbieżna z poglądami wyrażanymi w orzecznictwie. Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z 11 marca 2015 r. (sygn. akt I ACa 1061/14) uznał, że: „Przepisy ustawy z dnia 16 września 2011r. nowelizujące

dotychczasowe przepisy ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007.231.1700), nie wprowadziły żadnych uregulowań, które wpływałyby, z pominięciem stron umowy i jej postanowień, na podstawowy stosunek zobowiązaniowy jakim jest umowa dzierżawy nieruchomości rolnej Skarbu Państwa. Bez zgody stron nie mogą być zmienione żadne postanowienia umowy co do przedmiotu dzierżawy, okresu jej obowiązywania, wysokości czynszu itp.”.

Sąd pytający nie wykazał w sposób przekonujący, jak zmieniłoby się rozstrzygnięcie w toczącej się przed nim sprawie, gdyby kwestionowane przepisy utraciły moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał o ich niezgodności z Konstytucją (wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt P 26/12). Innymi słowy, nie wykazał, w jaki sposób wyrok TK (ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności) mógłby oddziaływać na sytuację prawną powoda, domagającego się, wbrew treści zawartego przez siebie aneksu nr do umowy dzierżawy, przedłużenia tej umowy i pominięcia uzgodnionego w umownie zakresu wyłączenia spod dzierżawy 30% powierzchni gruntu. Co więcej, sąd pytający nie odniósł się szerzej nawet do tego, jakie możliwe rozstrzygnięcia – w określonym stanie faktycznym i prawnym – mogą zapaść w odniesieniu do poszczególnych żądań (głównego i ewentualnych) zgłoszonych przez powoda.

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

MARSZAŁEK SEJMU



Elżbieta Witek