



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 51.2018

P 8/18

Warszawa, dnia **12** września 2018 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY	
KANCELARIA	
wpl. dnia	13.09.2018
L.dz.	L.zal.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, czy art. 4 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) jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– 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) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 4 ust. 11 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) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 91 ze zm.) w przypadku odrzucenia

przez dzierżawcę zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy:

- a) jest zgodny z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa,
- b) nie jest niezgodny z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą niedziałania prawa wstecz;

2) w pozostałym zakresie 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 względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 7 czerwca 2018 r., sygn. _____, Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu (dalej: Sąd pytający lub Sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy art. 4 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) jest zgodny z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Przed Sądem pytającym toczy się proces R _____ J. (dalej: powód) przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa Oddział Terenowy w W _____ (dalej: pozwany) o ustalenie, na podstawie art. 189 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 155 ze zm.; dalej: k.p.c.), że postanowienia aneksu nr _____ z dnia _____ sierpnia 2012 r.

(dalej: aneks nr) do umowy dzierżawy z dnia grudnia 1994 r., nr (dalej: umowa z grudnia 1994 r.), nie wiążą stron. Powód alternatywnie wniósł o: 1) zmianę, w oparciu o przepis art. 357¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.; dalej: k.c.), sposobu wykonywania umowy z grudnia 1994 r. w drodze przywrócenia przedmiotu dzierżawy według stanu na dzień sierpnia 2012 r. lub poprzez rozwiązanie aneksu nr ; ewentualnie 2) ustalenie, że przepisy ustawy zmieniającej z 2011 r. nie mogły mieć zastosowania do umowy z grudnia 1994 r. z uwagi na nabycie przez powoda prawa pierwokupu przedmiotu dzierżawy lub co najmniej ekspektatywy tego prawa; ewentualnie 3) ustalenie, że powodowi – w związku z wejściem w życie przepisów 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) – przysługuje prawo wstrzymania się z wydaniem wyłączonych z dzierżawy 30% gruntów.

W uzasadnieniu pozwu powód wskazał, że na mocy umowy z grudnia 1994 r. wydzierżawił nieruchomości rolne wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa położone w gminie M Czas trwania tej umowy na podstawie kolejnych aneksów przedłużono na okres lat.

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy zmieniającej z 2011 r. Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej też: ANR lub Agencja), będąca poprzednikiem prawnym pozwanego (szerzej o przejęciu praw i obowiązków ANR przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w dalszej części stanowiska), zawiadomiła powoda o wyłączeniu z dzierżawy działek o łącznej powierzchni 30% wydzierżawionych użytków rolnych. Powód przyjął propozycję, lecz stwierdził, że czyni to pod przymusem w obawie przez utratą przysługującego mu prawa pierwszeństwa. W oparciu o art. 4 ust. 8 ustawy zmieniającej z 2011 r. powód złożył oświadczenie, że zamierza skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do zakupu dzierżawionych nieruchomości.

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży powód nie może zrealizować swojego zamierzenia wykupu przedmiotu dzierżawy, ale mimo to zobowiązany został do wydania nieruchomości objętych aneksem nr w terminie do listopada 2016 r.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc przede wszystkim, że art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. przewiduje jedynie uprawnienie do zakupu dzierżawionych nieruchomości z zastosowaniem prawa pierwszeństwa. Z uprawnienia tego nie można jednak wywodzić obowiązku zbycia nieruchomości przez właściciela lub wykonujący jego prawa podmiot.

W toku rozpatrywania powództwa Sąd pytający powziął wątpliwość co do zgodności art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. z niektórymi przepisami Konstytucji.

Sąd pytający stwierdza, że art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. nadaje Agencji Nieruchomości Rolnych kompetencję do władczego i jednostronnego ingerowania w stosunek cywilnoprawny. Dzierżawca postawiony jest natomiast przed wyborem przyjęcia bądź odrzucenia jednostronnej propozycji wyłączenia części nieruchomości z dzierżawy. Odrzucenie propozycji łączy się z sankcją w postaci utraty uprawnienia do przedłużenia umowy dzierżawy w trybie bezprzetargowym oraz utratą pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości. Dodatkowo w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. wprowadzono sztywny 3-miesięczny termin na podjęcie decyzji co do przyjęcia bądź odrzucenia zaproponowanych przez ANR warunków.

W ocenie Sądu pytającego, art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. narusza, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, bowiem przewiduje arbitralne odebranie rolnikom 30% dzierżawionych od Skarbu Państwa użytków rolnych. Takie działanie ustawodawcy, nadającego uprawnienie do dowolnego wskazania przez ANR gruntów dzierżawionych podlegających wyłączeniu, a następnie – wobec odmowy przyjęcia takiej propozycji przez drugą stronę umowy – stosowanie

dotkliwych sankcji w postaci utraty prawa pierwokupu, powoduje naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sąd pytający wskazuje, że jednymi z podstawowych zasad prawa prywatnego są: zasada autonomii woli stron oraz ich równoważnej pozycji w kształtowaniu stosunku prawnego, a także zasada swobody umów. Ponadto w przypadku umów wzajemnych świadczenie jednej ze stron ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Zdaniem Sądu pytającego, art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. „narusza podstawowe zasady prawa cywilnego, co jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji”. Sąd nie precyzuje w tym przypadku, którą zasadę wyrażoną w art. 2 Konstytucji ma na myśli. Z poprzednich akapitów uzasadnienia pytania prawnego może wynikać, że Sądowi również i w tym wypadku chodzi o zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sąd pytający stwierdza, że art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. w sposób bezpośredni wpływa na kształtowanie stosunku prawnego wynikającego z umów zawartych przed wejściem w życie zaskarżonej ustawy. Taki sposób zaskakiwania stron przymusową regulacją zmieniającą stosunek prawny ukształtowany wiele lat wcześniej podważa zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz narusza, także wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę niedziałania prawa wstecz. Akt normatywny działa z mocą wsteczną, kiedy początek jego stosowania pod względem czasowym został ustalony na moment poprzedzający datę jego wejścia w życie. Dochodzi wówczas do sytuacji, w których nowe rozwiązania ingerują i odmiennie kształtują stosunki prawne, które zaistniały już przed rozpoczęciem obowiązywania owych rozwiązań.

Sąd pytający wskazuje, że zasada wyrażona w art. 20 Konstytucji stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Na ustawodawcy ciąży obowiązek zapewnienia poszanowania równowagi pomiędzy przeciwstawnymi interesami partnerów społecznych. Jednak na mocy art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. – w ocenie Sądu – doszło do jaskrawego

zróznicowania pozycji partnerów. Ustawodawca, uchwalając art. 4 zaskarżonej ustawy, w nadmierny sposób ingeruje w zasadę swobody działalności gospodarczej, bowiem wyłączenie 30% gruntów objętych umową dzierżawy – na podstawie dowolnej oceny ANR – zmniejsza konkurencyjność gospodarstw rolnych i wpływa na pomyślność interesów gospodarczych rolników będących stronami umowy dzierżawy.

Sąd pytający zwraca uwagę, że art. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży wprowadził pięcioletni okres, przez który zablokowana jest sprzedaż nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Na mocy tej regulacji uprawnienie wynikające z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. staje się faktycznie i prawnie niewykonalne.

Sąd pytający wskazuje, że gwarancją z art. 64 ust. 1 Konstytucji objęte są wszystkie prawa majątkowe, w tym wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Dzierżawa zatem znajduje się wśród praw majątkowych podlegających ochronie na mocy art. 64 Konstytucji. Nie ulega dla Sądu wątpliwości, że na gruncie art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. doszło zarówno do naruszenia zakazu retroakcji, jak i do naruszenia praw nabytych dzierżawców, gdyż następstwem zastosowania zaskarżonej regulacji jest „swoiste” wywłaszczenie 30% dzierżawionych nieruchomości. Dzierżawca, zawierając stosunek prawny, ma prawo oczekiwać, że jego prawo majątkowe znajdzie się pod ochroną państwa wynikającą z art. 64 Konstytucji. Pod rządami zaskarżonej regulacji dzierżawca zostaje natomiast „niejako” wywłaszczony z 30% dzierżawionych nieruchomości.

Sąd pytający, odwołując się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, podnosi, że ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja. Jednym z celów uchwalenia ustawy zmieniającej z 2011 r. było umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości. Po wejściu w życie przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży realizacja tego celu stała się niewykonalna. Tym samym – w ocenie Sądu –

wynikające z art. 4 zaskarżonej ustawy ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw nie spełnia wymogów z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Powyższe argumenty mają uzasadniać wątpliwości Sądu pytającego co do zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2, art. 20, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Powód opiera swoje główne roszczenie na podstawie z art. 189 k.p.c., a ewentualne – na art. 357¹ k.c., domagając się ustalenia przez Sąd stosunku zobowiązaniowego w kształcie sprzed dostosowania umowy dzierżawy do wymogów przewidzianych w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r.

Zdaniem Sądu pytającego, w przypadku uchylecia przez Trybunał Konstytucyjny art. 4 zaskarżonej ustawy, w sprawie, na kanwie której przedstawiono analizowane pytanie prawne, mógłby mieć zastosowanie art. 357¹ k.c., a nie art. 189 k.p.c. (oznaczany przez Sąd najprawdopodobniej na skutek omyłki jako art. 189 k.c.).

Sąd pytający wskazuje, że powód złożył oświadczenie woli o wyłączeniu z dzierżawy 30% nieruchomości, wyraźnie akcentując zamiar skorzystania z uprawnienia do nabycia nieruchomości z zachowaniem prawa pierwszeństwa przewidzianego w art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r. Po wejściu w życie przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nabycie dzierżawionych nieruchomości nie jest możliwe. W przypadku uznania przez Sąd, że przepisy ustawy o wstrzymaniu sprzedaży prowadzą do nadzwyczajnej zmiany stosunków prawnych, których strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, możliwe będzie – po rozważeniu interesu stron – oznaczenie sposobu wykonania zobowiązania zgodnie z zasadami współzycia społecznego. Sąd pytający powziął poważne wątpliwości co do zgodności oświadczeń woli, determinowanych brzmieniem zaskarżonego przepisu, z zasadami współzycia społecznego. Jednakże, wobec kategorię brzmienia art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., Sąd jest „w zasadzie” całkowicie związany zaskarżonym przepisem i nie ma możliwości odmiennego ukształtowania łączącego strony stosunku prawnego.

Przedstawiony przez Sąd problem konstytucyjny wymaga odpowiedzi na pytanie, czy wyłączenie stosowania art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2018 r., poz. 91 ze zm.; dalej: u.g.n.r.) – w przypadku odrzucenia przez dzierżawcę zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, na mocy art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., zmian umowy dzierżawy – jest zgodne ze wskazanymi przez Sąd pytający wzorcami kontroli.

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

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 z dnia 11 października 2011 r., sygn. P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88).

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; dalej: ustawa o otpTK]). Wystąpienie choćby jednej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

W orzecznictwie konstytucyjnym (ukształtowanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym [Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.], ale zachowującym aktualność) wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać ów przepis za zgodny z tymi wzorcami kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerwania przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. (zob. postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

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).

Ze względu na ujęcie w *petitum* pytania prawnego całego art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., który składa się z 15 ustępów regulujących różne kwestie dotyczące dzierżawy i sprzedaży nieruchomości powierzonych do gospodarowania Agencji Nieruchomości Rolnych przez Skarb Państwa, konieczne staje się ustalenie rzeczywistych granic zaskarżenia. Uwzględnienia wymagają przy tym dwie kwestie.

Po pierwsze, zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego w danej sprawie określa przede wszystkim podmiot inicjujący postępowanie przez odpowiednie ujęcie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Trybunał, orzekając, jest bowiem związany zakresem zaskarżenia wskazanym we wniosku, skardze konstytucyjnej lub pytaniu prawnym. Jeśli kontrola konstytucyjności inicjowana jest w trybie skargi lub pytania prawnego (tzw. kontrola konkretna), dopuszczalny zakres kontroli wyznaczają też ramy postępowania w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną lub pytanie prawne. Szersze ujęcie przedmiotu kontroli nie jest prawnie dopuszczalne.

Po drugie, zgodnie z ugruntowaną w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zasadą *falsa demonstratio non nocet*, decydujące znaczenie dla wyznaczenia ram postępowania ma istota sprawy, ustalana na podstawie treści argumentacji przedstawionej przez skarżącego. Nie rozstrzyga zatem sam sposób formalnego oznaczenia w *petitum* skargi przepisów, które są kwestionowane, ani postanowień konstytucyjnych, z których skarżący wywodzi wzorce kontroli. Jeśli w *petitum* następuje niewłaściwe (mylne) oznaczenie przez skarżącego przedmiotu lub wzorca kontroli, polegające na usprawiedliwionym błędzie co do nazwy, ale nie co do treści przedmiotu lub wzorca, to – zgodnie z zasadą *falsa demonstratio non nocet* – takie błędne oznaczenie sprawy nie pociąga za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania. Wówczas jednak Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany ustalić, jakie są rzeczywiste granice rozpoznania danej sprawy (zob. wyrok z dnia 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144 i powołane tam wyroki Trybunału).

Zasada falsa demonstratio non nocet nie może jednak służyć sanowaniu przez Trybunał Konstytucyjny uchybień formalnych pisma procesowego mającego inicjować postępowanie. Trybunał nie jest bowiem w stanie uzupełnić pytania prawnego o wzorce kontroli niewskazane przez sąd pytający ani zdjąć z sądu ciężaru obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności. Przeprowadzenia takiego procesu intelektualnego należałoby oczekiwać zwłaszcza od sądu, który jest podmiotem profesjonalnym, i można zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie oraz wymaganiach co do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. postanowienie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, OTK ZU seria A/2017, poz. 12).

Przystępując do oceny analizowanego pytania prawnego, należy podkreślić, że budzi ono poważne wątpliwości co do spełnienia przedstawionych powyżej wymagań formalnych. Sąd przedmiotem pytania uczynił cały art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., traktując go jako jednorodne uregulowanie dotyczące dzierżawy nieruchomości powierzonych ANR. Tymczasem artykuł ten normuje szereg kwestii szczegółowych związanych nie tylko z dzierżawą i wyłączeniem z dzierżawy, ale również dotyczących sprzedaży użytków rolnych (np. art. 4 ust. 10 i 15 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 ustawy zmieniającej z 2011 r., bez ich różnicowania w stosunku do poszczególnych jednostek redakcyjnych tego artykułu. Takie sformułowanie i uzasadnienie zarzutów mogłoby, przy formalistycznym podejściu, uzasadniać wnioski o istnieniu podstaw do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o otpTK ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Wśród zaskarżonych jednostek redakcyjnych art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. można jednak doszukać się normy mogącej wywrzeć bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed Sądem pytającym. Dlatego

zasadne staje się ustalenie rzeczywistych granic zaskarżenia i dokonanie w tym zakresie merytorycznej oceny trafności zarzutów.

Powód, w sprawie, na tle której sformułowano analizowane pytanie prawne, domaga się – w pierwszej kolejności – ustalenia, że postanowienia aneksu nr przestają być dla stron wiążące, przy równoczesnym braku utraty przez powoda uprawnień z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. Także roszczenia alternatywne, w tym dokonania zmian w oparciu o przepis art. 357¹ k.c., mają na celu osiągnięcie tego samego skutku, tj. unieważnienie zmiany umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia 30% dzierżawionych gruntów przy zachowaniu prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, ewentualnie dalszej dzierżawy. Przyjmując zaproponowaną przez ANR zmianę umowy, powód podnosił, że czyni to pod przymusem, w obawie przed utratą przysługującego mu prawa pierwszeństwa.

Sąd pytający wskazuje, że powziął poważne wątpliwości co do zgodności oświadczeń woli stron – przy dokonywaniu zmian umowy z grudnia 1994 r., znajdujących swoje uzewnętrznienie w aneksie nr – z zasadami współżycia społecznego. Jednakże, wobec kategoriycznego brzmienia art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r., określającego m.in. skutki w postaci wygaśnięcia uprawnień z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r., nie jest możliwe odmienne ukształtowanie łączącego strony stosunku prawnego.

Powyższe okoliczności pozwalają – przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – na ustalenie, że przedmiotem zaskarżenia jest art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. w przypadku odrzucenia przez dzierżawcę zaproponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy. Przepis ten odnosi się do istoty sprawy zawisłej przed Sądem pytającym i ma bezpośredni wpływ na jej rozstrzygnięcie. W odniesieniu do tego zakresu zaskarżenia spełniona została przesłanka funkcjonalna analizowanego pytania prawnego.

W przypadku braku określonej w art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. sankcji związanej z odrzuceniem propozycji ANR, powód nie zdecydowałby się na wyrażenie zgody na dokonanie zmian w umowie dzierżawy. Zawarte w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. przepisy dotyczące wyłączenia 30% użytków rolnych z dzierżawy i ich sprzedaży nie miałyby wówczas zastosowania.

W razie stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. Sąd pytający będzie mógł rozważyć zasadność ukształtowania stosunku prawnego, łączącego strony zawisłego przed Sądem postępowania, z pominięciem skutków wynikających z tego przepisu.

Istota problemu konstytucyjnego w analizowanej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia o zgodności z powołanymi wzorcami kontroli uregulowania wyłączającego możliwość skorzystania z prawa pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. w przypadku odrzucenia przez dzierżawcę zaproponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy. Przedmiotem wątpliwości konstytucyjnych nie jest natomiast możliwość skorzystania z przewidzianej w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. procedury zmian w umowie dzierżawy w przypadku braku sporu między stronami umowy i przy ich zainteresowaniu w dokonaniu zmian. Dzierżawca może być bowiem zainteresowany w zmniejszeniu – na zasadach określonych w art. 4 ust. 1-8 ustawy zmieniającej z 2011 r. – powierzchni dzierżawionych użytków rolnych z odpowiednim zmniejszeniem czynszu i uzyskaniem prawa pierwokupu przed zakończeniem okresu dzierżawy.

Dlatego w odniesieniu do przedmiotu zaskarżenia niemieszczącego się w wyżej ustalonym zakresie, dotyczącym konsekwencji zastosowania art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r., postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o otpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Uzasadniając niezgodność zaskarżonej regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli, Sąd pytający stwierdza, że art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. w sposób nadmierny ingeruje w zasadę swobody działalności gospodarczej, bowiem możliwość wyłączenia 30% gruntów objętych umową dzierżawy zmniejsza konkurencyjność gospodarstw rolnych i ingeruje w pomyślność interesów gospodarczych rolników. Teza ta nie jest poparta w zasadzie żadną argumentacją. Sąd nie wyjaśnia, dlaczego ingerencję możliwą w świetle art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. należy traktować jako nadmierną, a, ewentualnie, jakie modyfikacje umów dzierżawy, w jakich warunkach i terminach byłyby dopuszczalne. Sąd nie odnosi się do unormowania z art. 22 Konstytucji umożliwiającego ograniczenie, w drodze ustawy, wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny. Sąd nie wykazuje, że w przedstawionym pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego przypadku ważny interes publiczny nie przemawia za ograniczeniem wolności działalności gospodarczej.

Taki sposób uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonego uregulowania z art. 20 Konstytucji, ograniczający się do postawienia tezy bez poparcia jej stosowną argumentacją, nie jest wystarczający do obalenia domniemania konstytucyjności kwestionowanej normy i nie spełnia wymagań określonych w art. 52 ust. 2 pkt 4 ustawy o otpTK.

Naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Sąd pytający wiąże z zawartymi w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. przepisami dotyczącymi wyłączenia 30% użytków rolnych będących przedmiotem umowy dzierżawy. Przepisy te nie stanowią określonego wyżej przedmiotu zaskarżenia. W uzasadnieniu pytania prawnego brak natomiast argumentów na poparcie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji przez regulację z art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r.

Dodatkowo należy zauważyć, że w części pytania prawnego zawierającej uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Sąd używa pojęć „swoiste wywłaszczenie” i „niejako

wywłaszczenie” [dzierżawcy], które nie należą do języka prawnego czy prawniczego. Nie wiadomo, jakie jest ich rozumienie przez Sąd pytający. Niewątpliwie wyłączenie na mocy umowy z dzierżawy 30% użytków rolnych nie spełnia warunków konstytucyjnego pojęcia wywłaszczenia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2014 r., sygn. SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93). Odwołanie się przez Sąd do niedookreślonego pojęcia „swoistego wywłaszczenia” jest nieprzydatne dla wykazania naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Sąd pytający powołuje art. 31 ust. 3 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli. W części uzasadnienia pytania prawnego odnoszącej się do tego wzorca Sąd pytający wskazuje na zbyt daleko idące ograniczenie praw dzierżawców gruntów rolnych. Przedstawiona przez Sąd pytający argumentacja pozwala przyjąć – przy wykorzystaniu zasady *falsa demonstratio non nocet* – że art. 31 ust. 3 Konstytucji jest wzorcem związkowym do art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej, co do którego jednak, w odniesieniu do przyjętego w niniejszym stanowisku zakresu zaskarżenia, brak jest dowodów na poparcie zarzutu.

Z powyższych względów, w zakresie wzorców kontroli z art. 20 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o otpTK – ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

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 ANR wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do powyżej określonego mienia.

Zauważyć w tym miejscu należy, że 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).

KOWR wstąpił z dniem 1 września 2017 r. w ogół praw i obowiązków znoszonej ANR. Od tej daty KOWR wykonuje też prawo własności i inne prawa rzeczowe powierzone pierwotnie ANR przez Skarb Państwa.

Zmiana ta nie ma znaczenia dla oceny problemu konstytucyjnego przedstawionego w analizowanym pytaniu prawnym. Wobec faktu zawarcia przez powoda umowy dzierżawy z ANR oraz uregulowania w art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. procedury dotyczącej modyfikacji umów dzierżawy zawartych z tą Agencją 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 Oddział Terenowy we Wrocławiu). Przy czym, w przypadku obowiązywania przepisów w niezmienionym brzmieniu, w ich opisie używany będzie czas teraźniejszy.

Gospodarując powierzonym mieniem, 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), ANR 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).

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.

Upewnienie 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 upewnienie 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 ta nie ma jednak związku z przedmiotem analizowanego pytania prawnego.

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 wdzierżawiającym 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 wdzierżawiającego 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 (dostępna w Bazie orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/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. Za taką oceną przemawia także zwykła forma pisemna oświadczenia dzierżawcy przewidzianego w art. 4 ust. 3 w związku z ust. 7 i 8 ustawy zmieniającej z 2011 r., które nie zawiera przedmiotowo istotnych elementów umowy sprzedaży, w tym wskazania ceny. Instytucja pierwszeństwa, regulowana różnymi aktami prawnymi, jest jednolicie interpretowana w orzecznictwie – jako szczególny przywilej polegający na wyprzedzeniu innych osób ubiegających się o tę samą rzecz, równoznaczny z zakazem rozporządzania przez określony podmiot własną rzeczą (prawem) w sposób naruszający to pierwszeństwo, a nie z nakazem jej zbycia na rzecz podmiotu, któremu ono przysługuje. Sąd Najwyższy w omawianej uchwale stwierdził również, że pierwszeństwo jest prawem relatywnie słabym, a jego naruszenie nie skutkuje nieważnością umowy zawartej z osobą trzecią, tylko powstaniem roszczenia o naprawienie szkody.

Zmiana polityki państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa znalazła swój wyraz w przepisach ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie

niektórych ustaw (druk sejmowy nr 293/VIII kad.; dostępny na stronie: <http://sejm.gov.pl>) wskazano, że nieruchomości rolne (grunty rolne) są najważniejszym środkiem produkcji żywności i realizacji fundamentalnego obowiązku wyżywienia całego społeczeństwa. Postęp cywilizacyjny, procesy urbanizacyjne oraz zmiany klimatyczne powodują, że zasoby gruntów rolnych dość szybko maleją wskutek zmian ich przeznaczenia, degradacji właściwości produkcyjnych bądź całkowitej dewastacji środowiska. Z tych względów grunty rolne traktować należy jako niepomnażalne dobro publiczne i jako takie powinny one być poddane szczególnym regulacjom prawnym.

Projektodawcy podkreślili, że w dniu 1 maja 2016 r. zakończy się 12-letni okres ochronny na zakup polskiej ziemi rolnej przez cudzoziemców. Istnieje zatem zagrożenie, że po tej dacie ziemia rolna w Polsce będzie przedmiotem wzmożonego zainteresowania nabywców z innych krajów Unii Europejskiej, zwłaszcza tych, w których ceny ziemi rolnej są znacznie wyższe niż w Polsce, oraz gdzie istnieją silne bariery prawne uniemożliwiające nabycie ziemi rolnej przez cudzoziemców, a także przez własnych obywateli, niebędących rolnikami. Projektowana ustawa zmierzała zatem do wzmocnienia ochrony ziemi rolniczej w Polsce przed jej spekulacyjnym wykupywaniem przez osoby krajowe i zagraniczne, które nie gwarantują zgodnego z interesem społecznym wykorzystania nabytej ziemi na cele rolnicze.

Projektodawcy wskazali, że dla realizacji założonych celów „niezbędne jest wstrzymanie sprzedaży nieruchomości albo ich części wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na okres 5 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Powyższe rozwiązanie jest konieczne ze względu na interesy ekonomiczne państwa, ale też troskę o polskich rolników, którzy powinni mieć równe szanse w dostępie do państwowej ziemi rolnej w Polsce. Państwowa ziemia rolna powinna pozostawać nadal w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych, a podstawowym sposobem zagospodarowania tej ziemi powinny być

korzystne dla rolników trwałe dzierżawy, które zapewniają jednak właścicielską kontrolę nad sposobem ich zagospodarowania”.

Na mocy art. 1 ustawy o wstrzymaniu sprzedaży 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.

Funkcjonujące w przedstawionym otoczeniu normatywnym zaskarżone uregulowanie należy skonfrontować ze wskazanymi przez Sąd pytający wzorcami kontroli.

Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, jest jedną z najważniejszych zasad pochodnych, wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku, ale obejmuje jednocześnie zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i w konsekwencji jedynie pozór ochrony tych interesów, które są funkcjonalnie związane z treścią ustanowionego prawa podmiotowego. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek

prawny. Opierają się one zatem na pewności prawa, czyli takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć (zob. P. Tuleja, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja RP*, tom I, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2016, s. 223-224 i powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego).

Zasada zaufania obywatela do państwa stała się podstawą konstytucjonalizacji zasady *lex retro non agit*. Zasada niedziałania prawa wstecz jest dyrektywą postępowania organów prawodawczych, polegającą na zakazie stanowienia nie tylko przepisów prawnych, ale i norm prawnych, które nakazują stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie tych norm. Zmiany stanu prawnego powinny prowadzić do tego, aby obciążenia związane ze zmianą prawa były proporcjonalnie rozkładane na adresatów norm prawa dotychczasowego i adresatów nowych norm prawnych (*vide – ibidem*, s. 226).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie odróżnia się zakazaną konstytucyjnie, co do zasady, retroaktywność prawa od dozwolonej retrospektywności (retroaktywności pozornej). Z pierwszą spotykamy się wówczas, gdy regulacja odnosi się do stosunków prawnych zaistniałych, ale i zakończonych przed wejściem w życie nowych przepisów, z drugą, kiedy stosunki zaistniałe wcześniej nadal trwają. Retrospektywność nie jest zakazana konstytucyjnie, ponieważ oznaczałoby to nadmierne ograniczenie swobody władzy ustawodawczej w kształtowaniu i zmianach treści prawa oraz dostosowywaniu go do zmian społecznych (zob. W. Sokolewicz, M. Zubik, komentarz do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, s. 138 i powołane tam wyroki Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy doktryny).

Dzierżawca nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mógł oczekiwać, że po zakończeniu okresu dzierżawy będzie miał możliwość skorzystania z prawa pierwszeństwa określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. Ewentualność ta była jednak uzależniona od wystąpienia dwóch warunków. Po pierwsze, ANR musiała podjąć decyzję o sprzedaży tych nieruchomości lub o kontynuowaniu ich wydzierżawienia. Po drugie, w okresie obowiązywania umowy dzierżawy nie mogło dojść do zmiany przepisów dotyczących przysługującego dzierżawcy prawa pierwszeństwa.

Z uwagi na wieloletni okres obowiązywania umów dzierżawy nieruchomości rolnych (w przypadku powoda – łącznie lat) dzierżawca nie mógł zakładać, że przepisy dotyczące sprzedaży państwowych gruntów rolnych i ich dzierżawy nie będą ulegały zmianie. Przepisy te mają służyć realizacji polityki państwa i wraz z jej zmianą mogą podlegać nowelizacji.

Zauważyć należy, że w pierwotnym tekście ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz w brzmieniu obowiązującym w czasie podpisywania przez powoda umowy dzierżawy z ANR nie było specjalnej regulacji przewidującej prawo pierwokupu dla dzierżawcy nieruchomości. Artykuł 29 ust. 1 u.g.n.r. stanowił, że sprzedaż nieruchomości następuje z uwzględnieniem prawa pierwokupu stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego. Dopiero na mocy ustawy 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) wprowadzono w art. 29 ust. 1 unormowanie o przysługującym m.in. dzierżawcy pierwszeństwie w nabyciu nieruchomości od ANR.

Możliwość skorzystania z prawa pierwokupu materializowała się dopiero po zakończeniu okresu dzierżawy, i to tylko w przypadku przeznaczenia przez ANR nieruchomości do zbycia. Przesłanki realizacji tego prawa określały przepisy obowiązujące w momencie podjęcia przez ANR decyzji o sprzedaży

nieruchomości rolnej. Mogły one jednak ulegać modyfikacjom w okresie trwania umowy dzierżawy, w zależności od zmian polityki państwa.

Uchwalenie ustawy zmieniającej z 2011 r. – o czym była już mowa – miało na celu przyspieszenie procesu rozdysponowania gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa poprzez przeznaczenie ich na powiększenie gospodarstw rodzinnych, na utworzenie przez osoby posiadające kwalifikacje rolnicze nowych gospodarstw rodzinnych oraz umożliwienie dotychczasowym dzierżawcom nabycia dzierżawionych nieruchomości. Szybkiej realizacji pierwszego etapu tego procesu miała służyć procedura polegająca na zmianie obowiązujących umów poprzez wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy, a następnie ich sprzedaży.

Brak zgody dzierżawcy na dokonanie zmian w wiążącej go z ANR umowie nie powodował jej rozwiązania lub zmiany, ale uniemożliwiał Agencji rozporządzenie części wydzierżawionych gruntów – zgodnie z celami ustawy zmieniającej z 2011 r. – do czasu zakończenia obowiązywania umowy.

Dla zachęcenia dzierżawców do wyrażenia zgody na zmianę umowy dzierżawy przyjęto uregulowanie z art. 4 ust. 7 ustawy zmieniającej z 2011 r., które wprowadza szerszy zakres uprawnień, swoistych przywilejów, dla dzierżawców, w szczególności polegających na wyprzedzeniu przez nich, w wypadku gdyby ANR zbywała nieruchomość, innych osób korzystających dotąd z pierwszeństwa przewidzianego w art. 29 u.g.n.r. (reguła kolizyjna), uniezależnieniu pierwszeństwa od czasu trwania umowy oraz wprowadzeniu uprawnienia do nabycia także części dzierżawionych nieruchomości.

Wykorzystanie tych uprawnień, co warto podkreślić, podobnie jak i prawa do bezprzetargowego przedłużenia dzierżawy, uzależnione było od decyzji ANR o zbyciu nieruchomości lub o dalszej jej dzierżawie. Wcześniej jednak musiało dojść do wyłączenia z dzierżawy 30% użytków rolnych, co pozwalało ANR na realizację celów ustawy zmieniającej z 2011 r.

Odrzucenie przez dzierżawcę zaproponowanych przez ANR zmian umowy dzierżawy uniemożliwiało przeznaczenie nawet części dzierżawionych użytków rolnych na powiększenie powierzchni gospodarstw rodzinnych. Dlatego, dla realizacji tego celu, niezbędne było przyznanie ANR prawa do dysponowania powierzonym jej mieniem po zakończeniu obowiązywania umowy dzierżawy z wyłączeniem ograniczeń przewidzianych w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. Pozwala to bowiem ANR (obecnie KOWR) na wydzielenie odpowiednich działek i przeznaczenie ich do sprzedaży prowadzącej do powiększenia gospodarstw rodzinnych. Brak rozwiązania przyjętego w art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. utrudniłby, a w niektórych przypadkach nawet uniemożliwiłby realizację tak określonego celu ustawy. Uregulowanie to nie eliminowało przy tym dotychczasowych dzierżawców z grona podmiotów, które mogły nabywać sprzedawane przez ANR nieruchomości.

Realizacja polityki państwa w zakresie kształtowania własności gruntów rolnych wymagała zatem ustanowienia uprawnień ANR w zakresie zbywania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z pominięciem określonego w art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. prawa pierwszeństwa dzierżawców. Regulacja wprowadzająca takie rozwiązanie nie może być przy tym oceniana jako naruszająca zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Dzierżawca nieruchomości, będący stroną umowy zawartej z ANR, mógł oczekiwać – co już wcześniej stwierdzono – że skorzysta z przysługującego mu prawa pierwszeństwa, ale jedynie w przypadku decyzji ANR o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży lub do dalszej dzierżawy i obowiązywania przepisów przyznających mu to prawo w czasie podejmowania przez Agencję decyzji o sposobie rozdysponowania nieruchomości rolnej. Z uwagi na wieloletni okres obowiązywania umów dzierżawy dzierżawcy muszą uwzględniać prawdopodobieństwo zmian polityki państwa w odniesieniu do gruntów rolnych, czego efektem będzie brak zgody na przedłużenie dzierżawy oraz sprzedaż

nieruchomości preferowanym w poprzednim okresie przez państwo podmiotom. Bezpodstawne byłoby zatem twierdzenie, że dzierżawca mógł układać swoje sprawy związane z przedłużeniem dzierżawy lub kupnem gruntów rolnych od ANR w przekonaniu, że Agencja rozdysponuje nieruchomościami zgodnie z jego oczekiwaniami (tj. przeznaczy je do dalszej dzierżawy lub do zbycia) i będzie mógł skorzystać z prawa pierwszeństwa.

Za oceną taką przemawia dodatkowo zasygnalizowany wcześniej fakt, iż w pierwotnym tekście u.g.n.r. nie przyznano dzierżawcom prawa pierwokupu. W sprawie będącej tłem analizowanego pytania prawnego powód, zawierając umowę z ANR, nie mógł planować swoich przedsięwzięć gospodarczych z założeniem kupna dzierżawionych nieruchomości przy wykorzystaniu zagwarantowanego mu ustawowo prawa pierwokupu, gdyż takiego prawa w tym czasie nie było. Uzyskanie takiego uprawnienia w trakcie dzierżawy, które jednak może zostać zrealizowane dopiero po zakończeniu obowiązywania umowy, nie jest równoznaczne z zapewnieniem przez państwo niezmienności warunków skorzystania z tego prawa. Każdy dzierżawca musi liczyć się z tym, że zawarta przez niego umowa po okresie obowiązywania nie zostanie przedłużona, a dzierżawiona nieruchomość nie zostanie przeznaczona jemu do sprzedaży, nawet jeżeli w pewnym okresie dzierżawy przysługiwało mu prawo pierwokupu.

Uregulowanie z art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. służy realizacji celu tej ustawy, którym jest rozdysponowanie użytków rolnych Skarbu Państwa na powiększenie powierzchni gospodarstw rodzinnych. Tym samym sprzedaż tych użytków nie musi być prowadzona z zachowaniem pierwszeństwa dotychczasowych dzierżawców, a czasem pierwszeństwo to wręcz uniemożliwiłoby realizację tak określonego celu.

Oceny tej nie zmienia fakt zablokowania procesu sprzedaży państwowych gruntów rolnych przez okres 5 lat na mocy przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży. Pojawienie się możliwości wykupu przez cudzoziemców polskiej ziemi rolnej, znacząco tańszej niż w wielu krajach Unii Europejskiej, oraz

prawdopodobieństwo jej spekulacyjnego wykupu stanowi uzasadnienie dla zmiany polityki państwa w zakresie rozdysponowania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wstrzymanie na pewien okres sprzedaży gruntów rolnych pozwoli na zweryfikowanie istniejącego zainteresowania obcokrajowców polską ziemią rolną i opracowanie przepisów regulujących jej sprzedaż z optymalną ochroną praw krajowych rolników. Bezsprzecznie natomiast zmiana polityki państwa, znajdująca swój wyraz w przepisach ustawy o wstrzymaniu sprzedaży, nie jest argumentem na poparcie tezy o niekonstytucyjności art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r.

Okoliczności powyższe, a zwłaszcza fakt, iż na gruncie przepisów art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. dzierżawca nie miał pewności, czy ANR przeznaczy dzierżawione przez niego użytki rolne do dalszej dzierżawy lub sprzedaży i będzie mógł on skorzystać z prawa pierwszeństwa, dają podstawę do uznania, że uregulowanie z art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r. – w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie wskazanych wyżej przepisów w przypadku odrzucenia przez dzierżawcę zaproponowanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych zmian umowy dzierżawy – jest zgodne z, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W uzasadnieniu analizowanego pytania prawnego Sąd formułuje zarzut naruszenia przez zaskarżone uregulowanie zasady niedziałania prawa wstecz. Sąd pytający wskazuje, że art. 4 ustawy zmieniającej z 2011 r. w sposób bezpośredni wpływa na kształtowanie stosunku prawnego umów zawartych przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

W rozpatrywanym przypadku mamy jednak do czynienia z nakazem stosowania nowego prawa do stosunków prawnych, które wprawdzie zostały nawiązane pod rządami dawnych przepisów, ale wówczas nie zostały jeszcze zrealizowane wszystkie istotne elementy tych stosunków. Art. 4 ust. 11 ustawy

zmieniającej z 2011 r. nie wpływa na treść umowy dzierżawy i nie ma do niej bezpośredniego zastosowania. Modyfikuje natomiast uprawnienia dzierżawców nieruchomości, będących stroną umowy zawartej z ANR, w przypadku przeznaczenia przez Agencję – po zakończeniu obowiązywania umowy – dzierżawionych gruntów do sprzedaży lub dalszej dzierżawy. Uprawnione jest zatem twierdzenie o retrospektywności (retroaktywności pozornej) art. 4 ust. 11 ustawy zmieniającej z 2011 r., a nie o jego retroaktywności.

Dlatego, wywodzona z art. 2 Konstytucji, zasada niedziałania prawa wstecz jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego