



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 31 lipca 2020 r.

Pozycja 30

POSTANOWIENIE

z dnia 22 lipca 2020 r.

Sygn. akt P 9/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Stanisław Piotrowicz
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Wojciech Sych,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lipca 2020 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie, czy:

- 1) 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)
 - 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 powołanej ustawy, jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;
 - w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza wolność działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed wejściem w życie powołanej ustawy zawarli umowy dzierżawy niezawierające w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych, jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;
 - w zakresie, w jakim regulacja ta inaczej traktuje dzierżawców umów dzierżawy zawartych po wejściu w życie powołanej ustawy od dzierżawców związanych umowami dzierżawy przed wejściem w życie powołanej ustawy, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 5 ustawy powołanej w punkcie 1 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, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 27 maja 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie (dalej także: pytający sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy:

1) 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: u.z.g.n.r.SP)

– 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 u.z.g.n.r.SP, jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji;

– w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza wolność działalności gospodarczej dzierżawców, którzy przed wejściem w życie u.z.g.n.r.SP zawarli umowy dzierżawy niezawierające w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych, jest zgodny z art. 20, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;

– w zakresie, w jakim regulacja ta inaczej traktuje dzierżawców umów dzierżawy zawartych po wejściu w życie u.z.g.n.r.SP od dzierżawców związanych umowami dzierżawy przed wejściem w życie u.z.g.n.r.SP, jest zgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji;

2) art. 5 u.z.g.n.r.SP 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, jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Wątpliwości konstytucyjne Sąd Okręgowy w Warszawie powziął w sprawie z powództwa dzierżawcy (dalej także: powód) przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (dalej: pozwany lub KOWR) o złożenie zastępczego oświadczenia woli w przedmiocie przedłużenia umowy dzierżawy gruntów o powierzchni powyżej 900 ha (zawartej w 1996 r.) o 8 lat, tj. do 30 września 2025 r. ewentualnie o ustalenie jej przedłużenia o rok, tj. do 30 września 2018 r.

W jednym z aneksów do umowy (z 30 czerwca 2011 r.), strony przedłużyły czas jej trwania do 30 września 2017 r., zastrzegając możliwość jej przedłużenia o kolejne lata w przypadku wystąpienia z wnioskiem przez którąkolwiek ze stron najpóźniej 3 miesiące przed upływem terminu. W związku z wejściem w życie art. 4 u.z.g.n.r.SP strony w 2012 r. podpisały kolejny aneks do łączącej je umowy dzierżawy, na podstawie którego uzgodniły, że z przedmiotu dzierżawy wyłączone zostaną określone działki, przy czym powód złożył oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu pozostałego po wyłączeniu przedmiotu dzierżawy. 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; dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży), 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. 29 grudnia 2016 r.

pozwany wezwał powoda do wydania nieruchomości wyłączonych na podstawie wcześniej wymienionego aneksu. Powód odmówił ich wydania, powołując się na niekonstytucyjność art. 4 u.z.g.n.r.SP, a następnie oświadczył (w piśmie z 17 maja 2017 r.) w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491; dalej: u.g.n.r.SP), że zamierza dalej dzierżawić nieruchomości na podstawie umowy na nowych warunkach uzgodnionych z pozwanym oraz że zasadne jest przedłużenie umowy o 8 lat. Pozwany odmówił przedłużenia umowy dzierżawy.

Pytający sąd wyjaśnił, że od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy ustalenie, czy zawarta między stronami umowa dzierżawy wiąże w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych przeznaczonych do wyłączenia aneksem. Zdaniem sądu, stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP skutkowałoby nieważnością aneksu zawartego na podstawie regulacji w tych przepisach wyrażonej.

Uzasadniając poszczególne postawione w pytaniu prawnym zarzuty, pytający sąd po pierwsze podniósł, że art. 4 u.z.g.n.r.SP jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, gdyż retroaktywnie ogranicza (w istocie: odbiera) prawa majątkowe przysługujące dzierżawcom przed jego wejściem w życie. Sąd stwierdził, że racje leżące u podstaw nowelizacji nie uzasadniają tak daleko idącej ingerencji we wcześniej ukształtowane stosunki prawne, w szczególności utraty przez dotychczasowych dzierżawców uprawnienia do przedłużenia umowy dzierżawy oraz prawa pierwszeństwa. Zwrócił uwagę, że ustawa o wstrzymaniu sprzedaży spowodowała dezaktualizację celu leżącego u podstaw u.z.g.n.r.SP.

Po drugie, pytający sąd stwierdził, że art. 4 u.z.g.n.r.SP narusza zasadę równej ochrony innych praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji), gdyż: a) władczo ingeruje w stosunki prawne ukształtowane przed jego wejściem w życie; b) pogarsza pozycję jego adresatów; c) nie przewiduje rekompensaty za utratę 30% powierzchni użytków rolnych, w tym rozliczenia nakładów; d) nie wyłącza części przedmiotu dzierżawy na działalność na dzierżawionych gruntach; e) pozostawia dzierżawcy iluzoryczną dobrowolność w podjęciu decyzji co do wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. W ocenie sądu, ingerencja ta jest nieproporcjonalna, a nadto „stawia w gorszej sytuacji prawnej tę część dzierżawców, którzy przed wejściem w życie [u.z.g.n.r.SP] nabyli prawa majątkowe na podstawie umów dzierżawy, które nie zawierały w swojej treści postanowienia o możliwości wyłączenia w trakcie jej trwania 30% powierzchni użytków rolnych (i które to prawa nadal im przysługiwały w momencie wejścia w życie [u.z.g.n.r.SP])”. Przeanalizowawszy stan prawny, sąd wskazał, że inaczej potraktowano: a) dzierżawców, którzy są stronami nowych (zawartych po wejściu w życie u.z.g.n.r.SP) umów dzierżawy; b) dzierżawców, którzy byli stronami umów dzierżawy w dniu wejścia w życie u.z.g.n.r.SP, lecz umowy te zawierały postanowienie o możliwości wyłączenia w trakcie trwania umowy 30% powierzchni użytków rolnych; c) dzierżawców, w przypadku gdy łączna powierzchnia użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w dniu wejścia w życie u.z.g.n.r.SP po dokonaniu wyłączenia nie przekracza 300 ha (art. 5 u.z.g.n.r.SP); d) spółki, o których mowa w art. 5 ust. 6 u.g.n.r.SP lub innej spółki prawa handlowego, w której Skarb Państwa lub instytut badawczy posiada większość udziałów lub akcji.

Po trzecie, pytający sąd wywiódł, że art. 4 u.z.g.n.r.SP jest sprzeczny z zasadą swobody działalności gospodarczej (art. 20, art. 22 Konstytucji). Zdaniem sądu, wyłączenie 30% użytków rolnych według mechanizmu przewidzianego w art. 4 u.z.g.n.r.SP może nawet uniemożliwić dotychczasowemu dzierżawcy prowadzenie gospodarstwa rolnego, w szczególności wobec braku jego wpływu na określenie, które części przedmiotu dzierżawy zostaną wyłączone. Ustawodawca przyznał szerokie uprawnienia w tym zakresie Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (dalej: agencja; obecnie: KOWR), ale nie określił przesłanek, którymi wydzierżawiający powinien się kierować wskazując grunty podlegające wyłączeniu.

Mechanizm przewidziany w zakwestionowanym przepisie może prowadzić do sytuacji, w której dokonane wyłączenie znacznie utrudni lub nawet uniemożliwi prowadzenie działalności gospodarczej na dzierżawionych gruntach, wpływając też na takie jej elementy jak plany gospodarcze, inwestycje i poziom zatrudnienia.

Jeśli chodzi o zarzuty wobec art. 5 u.z.g.n.r.SP, pytający sąd stwierdził, że wyłącza on stosowanie art. 4 tej ustawy wobec określonej części dzierżawców, a więc różnicuje sytuację dzierżawców. Zdaniem sądu, zróżnicowanie to nie ma uzasadnienia, w szczególności prawodawca nie wyjaśnił, z jakich powodów przyjął wartość 300 ha jako granicę, której przekroczenie decyduje o zastosowaniu art. 4 u.z.g.n.r.SP. Przytoczywszy ustawowe rozumienie gospodarstwa rodzinnego, sąd dodał, że w doktrynie podniesiono wątpliwości dotyczące przyjętej normy obszarowej. Wskazał, że w świetle art. 23 Konstytucji definicja gospodarstwa rodzinnego powinna przede wszystkim nawiązywać do pracy członków rodziny, a nie do powierzchni gospodarstwa, w szczególności wyznaczonej na poziomie 300 ha, podczas gdy wedle danych statystycznych średnia powierzchnia takich gospodarstw nie przekracza 5 ha. W tej części uzasadnienia sąd podniósł, że art. 5 u.z.g.n.r.SP skutkuje w istocie wzmocnioną ochroną własności państwowej.

2. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 12 września 2019 r., wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Sejm stwierdził, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie spełnia przesłankę podmiotową i przedmiotową, lecz nie spełnia przesłanki funkcjonalnej. Wobec żądań pozwu, Sejm zbadał „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.” i uznał, że pomiędzy kwestionowaną regulacją a rozstrzygnięciem kwestii złożenia zastępczego oświadczenia woli o przedłużeniu dzierżawy i rozszerzeniu jego zakresu, ewentualnie istnienia stosunku prawnego, nie występuje związek funkcjonalny.

Sejm podniósł, że art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP nie wywołały skutku w postaci zmiany umowy dzierżawy *ex lege*, a art. 4 tej ustawy normuje postępowanie pozwalające agencji na zmianę trwających stosunków z umów dzierżawy poprzez wprowadzenie do nich postanowienia o możliwości wyłączenia przez agencję 30% areálu dzierżawionych gruntów rolnych. Przywołał postanowienie TK z 11 października 2017 r. (sygn. P 21/16, OTK ZU A/2017, poz. 70). Zdaniem Sejmu, przepisy te dotyczyły jednorazowej sytuacji polegającej na złożeniu dzierżawcom w określonym terminie od wejścia w życie u.z.g.n.r.SP propozycji modyfikacji umów. Stwierdzenie ich niekonstytucyjności nie przesądzi o ważności aneksu zawartego między powodem i pozwanym.

Sejm dodał, że z art. 39 ust. 2 u.z.g.n.r.SP wynika nie zobowiązanie do złożenia stosownego oświadczenia zgodnie z żądaniem powoda, lecz prawo dotychczasowego dzierżawcy do zawarcia umowy dzierżawy „na nowych warunkach uzgodnionych z Krajowym Ośrodkiem, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy”. W tej części uzasadnienia odwołał się do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 17 listopada 2010 r. (sygn. akt I ACa 541/10) oraz wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 11 marca 2015 r. (sygn. akt I ACa 1061/14).

W ocenie Sejmu, pytający sąd 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 Konstytucyjny o ich niezgodności z Konstytucją.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 września 2019 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny stwierdził, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie budzi poważne wątpliwości co do spełnienia wymagania formalnego w zakresie uzasadnienia postawionych zarzutów (art. 52 ust. 2 pkt 4 u.o.t.p.TK). Nadto podniósł, że zaskarżając art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP w całości, pytający sąd nie dokonał selekcji przepisów, które mają bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy; zarzuty oraz argumenty sformułował i przytoczył w odniesieniu do całej regulacji, bez ich różnicowania w stosunku do poszczególnych jednostek redakcyjnych.

Omówiwszy kwestionowaną regulację i przywoławszy przykłady z praktyki sądowej (w szczególności uchwałę SN z 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17), Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie nie spełnia przesłanki funkcjonalnej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, spór prawny, będący przedmiotem sprawy toczącej się przed pytającym sądem, nie dotyczy zmiany warunków trwającego stosunku dzierżawy w oparciu o art. 4 u.z.g.n.r.SP, lecz uzgodnienia warunków, na jakich miało dojść do zawarcia następnej umowy dzierżawy (jej przedłużenia) w trybie bezprzetargowym, o którym mowa w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP. To znaczy, że zaskarżone art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP nie mają zastosowania w zawisłej przed pytającym sądem sprawie. Nadto – w ocenie Prokuratora Generalnego – rozstrzygnięcie tej sprawy przez Sąd Okręgowy w Warszawie jest możliwe z wykorzystaniem powszechnie przyjętych metod wykładni i reguł wnioskowania prawniczego, na podstawie przepisów, które nie są przedmiotem pytania prawnego.

Prokurator Generalny dodatkowo zaznaczył, że Trybunał Konstytucyjny postanowieniami z 11 października 2017 r. (sygn. P 21/16) oraz z 16 października 2018 r. (sygn. P 8/18, OTK ZU A/2018, poz. 58) umorzył postępowania w sprawach pytań prawnych przedstawionych na kanwie zbliżonych pod względem faktycznym spraw dotyczących konstytucyjności art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP, również z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 17 lipca 2019 r. zgłosił udział w niniejszym postępowaniu i wniósł o stwierdzenie, że art. 4 w związku z art. 5 u.z.g.n.r.SP jest niezgodny z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiając uzasadnienie swego stanowiska w piśmie z 1 października 2019 r., Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że pytający sąd zasadnie uczynił przedmiotem skargi cały art. 4 u.z.g.n.r.SP, nie zaś poszczególne jego ustępy. Zdaniem RPO, przedstawiony w pytaniu prawnym problem konstytucyjny dotyczy całego mechanizmu, jaki został ukształtowany przez ten przepis, który tworzy funkcjonalną całość. Jednocześnie, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, RPO uznał, że doprecyzowanie zakwestionowanej normy wymaga uwzględnienia art. 5 u.z.g.n.r.SP jako przepisu związkowego, określającego zakres podmiotowy zaskarżonej regulacji.

Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do dwóch podobnych spraw o sygn. P 21/16 i P 8/18, w których Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. W ocenie RPO, skierowanie przez kolejny sąd pytania prawnego dotyczącego mechanizmu wyłączenia z trwających umów dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych wskazuje na nadal istniejące w judykaturze istotne wątpliwości co do konstytucyjności regulacji wyrażonej w art. 4 w związku z art. 5 u.z.g.n.r.SP. Zdaniem RPO, wątpliwości te może wyjaśnić jednoznacznie orzeczenie Trybunału. RPO dodał, że problem konstytucyjny postawiony w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie pozostaje aktualny i wywiera wpływ na sytuację prawną dzierżawców oraz stan prawny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej

Skarbu Państwa, o czym świadczy m.in. zmiana art. 39b ust. 1 u.g.n.r.SP dokonana ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080). Z informacji podanych w toku prac nad tą nowelizacją wynika, że nadal istnieje duży problem z egzekwowaniem wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. Dzierżawcy kwestionują na drodze sądowej ważność dokonanych wyłączeń (aneksów do zawartych wcześniej umów dzierżawy), a problem dotyczy ok. 25 tysięcy ha.

Omówiwszy wcześniejszy stan prawny, RPO wskazał, że u.z.g.n.r.SP wprowadziła daleko idące zmiany w dotychczasowej strukturze gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa, wprowadzając między innymi preferencję dla sprzedaży nieruchomości zasobu. Jeśli chodzi o dzierżawę, ustawą tą dodano art. 38 ust. 1a u.g.n.r.SP, zgodnie z którym „[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”. RPO zaznaczył, że przepis ten dotyczy umów zawieranych po wejściu w życie u.z.g.n.r.SP, a ustawodawca, chcąc przyspieszyć prywatyzację jak największej części państwowych nieruchomości rolnych, wprowadził kwestionowany art. 4 u.z.g.n.r.SP.

Następnie Rzecznik podniósł, że określając kontekst normatywny przewidzianego w art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP mechanizmu, trzeba wziąć pod uwagę ustawę o wstrzymaniu sprzedaży. Ustawa ta weszła w życie 30 kwietnia 2016 r., w zasadniczy sposób przeobrażając zasady gospodarowania nieruchomościami rolnymi – zarówno prywatnymi, jak i pozostającymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wstrzymała między innymi możliwość sprzedaży nieruchomości rolnych w okresie 5 lat od jej wejścia w życie. Rzecznik nadmienił, że we wniosku zarejestrowanym pod sygn. K 36/16 przedstawił szczegółową analizę nowych zasad obrotu nieruchomościami rolnymi ukształtowanych przez ustawę o wstrzymaniu sprzedaży.

Zdaniem Rzecznika, z perspektywy art. 4 u.z.g.n.r.SP istotne znaczenie mają przepisy przejściowe ustawy o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości, w szczególności art. 12 tej ustawy. Zaznaczył, że wypowiedział się na ten temat SN, który w uchwale z 19 października 2017 r. (sygn. akt III CZP 45/17) uznał, iż art. 4 u.z.g.n.r.SP oraz podjęte na jego podstawie czynności nie są źródłem roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży dzierżawionej nieruchomości. Rzecznik, przywoławszy w szczególności uzasadnienie projektu ustawy o wstrzymaniu sprzedaży oraz zmieniony tą ustawą art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.SP., stwierdził, że ustawodawca jednoznacznie dał wyraz ponownej zmianie polityki gospodarowania nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, uznając dzierżawę za preferowaną i podstawową formę gospodarowania.

W kolejnej części uzasadnienia, po omówieniu przywołanych w swym stanowisku wzorców konstytucyjnych, Rzecznik wyjaśnił, że zgłaszając udział w postępowaniu przed Trybunałem, uzyskuje status uczestnika tego postępowania, a zatem jest upoważniony do doprecyzowania wzorców kontroli, tak by jednak nie rozszerzyć granic zaskarżenia. Biorąc pod uwagę, że pytający sąd wzorcem kontroli uczynił zarówno zasadę demokratycznego państwa prawnego, jak i jej zasady pochodne, Rzecznik wskazał uzupełniająco zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Następnie Rzecznik uzasadnił poszczególne zarzuty.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, to przede wszystkim Rzecznik stwierdził, że zawarta w art. 4 u.z.g.n.r.SP konstrukcja wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych nie następuje „za zgodą i porozumieniem dzierżawców”, a nadto wpływa istotnie na ich sytuację prawną. Rzecznik zauważył, że mimo powiązania zmiany umów dzierżawy ze zgodą dzierżawcy, przyjęty w tym zakresie mechanizm powoduje, iż swoboda dzierżawcy ma charakter iluzoryczny. Rzecznik w omówionym aspekcie zwrócił uwagę na dwa przysługujące dzierżawcom uprawnienia: pierwszeństwo nabycia

nieruchomości (art. 29 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP) oraz zawarcie kolejnej umowy w trybie bezprzetargowym (art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP). Choć w świetle orzecznictwa uprawnienia te nie są prawami podmiotowymi (por. m.in. uchwały SN z 7 października 2008 r., sygn. akt III CZP 95/08 oraz z 19 października 2017 r., sygn. akt III CZP 45/17, a także wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 17 listopada 2010 r., sygn. akt I ACa 541/10), to jednak – w ocenie Rzecznika – mają one charakter instrumentu stabilizującego stosunek dzierżawy, umożliwiającego kontynuowanie prowadzonej działalności. Rygor utraty możliwości nabycia z pierwszeństwem dzierżawionych nieruchomości, a także zawarcia kolejnej umowy w trybie bezprzetargowym, wymuszał przyjęcie warunków zaproponowanych na podstawie art. 4 u.z.g.n.r.SP.

Rzecznik podkreślił, że dodatkowo należy brać pod uwagę, że agencja w sposób arbitralny decydowała o tym, które grunty podlegać miały wyłączeniu. Tymczasem w skład przedmiotu dzierżawy, zwłaszcza w przypadku gospodarstw powyżej 428 ha, wchodzić mogą grunty o różnej klasie bonitacyjnej, grunty zabudowane i niezabudowane, działki niemające dostępu do drogi, albo o istotnym znaczeniu z punktu widzenia prowadzonej na dzierżawionych terenach działalności. Rzecznik dodał, że ustawodawca nie przewidział żadnych rekompensat z tytułu wyłączenia.

Rzecznik podniósł, że mechanizm wyłączenia przyjęty w u.z.g.n.r.SP dotyczył gospodarstw wielkoobszarowych, w przeważającej większości umów zawartych w latach 90 XX w. po likwidacji państwowych gospodarstw rolnych. Długoletnie dzierżawy zapewniały pewną stabilizację i trwałość tych stosunków, co sprzyjało tworzeniu dobrze zorganizowanych gospodarstw i podejmowaniu przez dzierżawców kolejnych decyzji inwestycyjnych.

Biorąc pod uwagę całokształt wyżej wspomnianych okoliczności prawnych i faktycznych, Rzecznik doszedł do wniosku, że kwestionowana regulacja narzuca zmiany umów dzierżawy w zakresie ich przedmiotu, ingeruje w istniejące stosunki prawne, naruszając ich stabilność i trwałość.

Analizując proporcjonalność ingerencji, Rzecznik podniósł przede wszystkim wątpliwość co do tego, czy wprowadzone kwestionowanymi przepisami przymusowe wyłączenie gruntów stanowiło jedyną formę pozwalającą na osiągnięcie celów założonych przez ustawodawcę, a mianowicie rozdysponowanie wyłączonych gruntów celem wsparcia mniejszych gospodarstw i poprawę sytuacji prawnej dzierżawców. W tej drugiej sferze chodzi przede wszystkim o uprawnienie przewidziane w art. 4 ust. 7 u.z.g.n.r.SP, przy czym – jak podkreślił Rzecznik – w praktyce okazało się, że realizacja tego uprawnienia nastęrcza trudności. Rzecznik zaznaczył, że nawet agencja przedstawiała w tym zakresie niejednoznaczne stanowiska.

Odnosząc się do warunku niezbędności kwestionowanej regulacji, Rzecznik stwierdził, że trudno wskazać taki interes publiczny, który uzasadniałby wprowadzenie kwestionowanego mechanizmu wyłączeń. Po pierwsze, wskazywany pierwotnie cel stracił swą aktualność wobec zmiany wizji polityki państwa w zakresie gospodarowania państwowymi nieruchomościami rolnymi wyrażonej w ustawie o wstrzymaniu sprzedaży. Po drugie, nawet gdyby przyjąć, że celem kwestionowanej regulacji było wsparcie gospodarstw rodzinnych za pomocą sprzedaży uzyskanych w drodze wyłączenia nieruchomości rolnych, to – w ocenie Rzecznika – wprowadzenie mechanizmu wyłączeń nie było konieczne i stanowiło nadmierną ingerencję w prawa majątkowe dzierżawców. Rzecznik wskazał, że agencja miała przed wejściem w życie u.z.g.n.r.SP możliwość dokonywania zmian w zakresie przedmiotu dzierżawy przez wyłączenie powierzchni użytków rolnych, co gwarantowały przywołane przez samego projektodawcę postanowienia w przedmiocie wyłączenia 20% dzierżawionych gruntów.

Uzasadniając zarzut naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, Rzecznik wyjaśnił, że nie kwestionuje tego, iż zasada lojalności państwa wobec obywatela nie oznacza niezmienności sytuacji prawnej, lecz

wymaga, aby wprowadzając takie zmiany, ustawodawca nie zaskakiwał obywatela i nie postępował arbitralnie. Tymczasem kwestionowane uregulowanie tak wyznaczonego standardu nie spełnia. Rzecznik dodał, że w przypadku dzierżawców nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa państwo *de facto* dwukrotnie ingerowało w sferę przysługujących im praw – najpierw przez zmianę umów i w rzeczywistości przymusowe wyłączenia, następnie zaś przez wstrzymanie sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co uniemożliwiło im nabycie na zasadzie pierwszeństwa dzierżawionych nieruchomości.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Rzecznik stwierdził, że art. 4 w związku z art. 5 u.z.g.n.r.SP różnicowały sytuację prawną dzierżawców, którzy zawarli umowy dzierżawy przed 3 grudnia 2011 r., tj. przed dniem wejścia w życie u.z.g.n.r.SP. Rzecznik wyjaśnił, że w umowach zawieranych po 3 grudnia 2011 r. zamieszcza się postanowienie o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych. W przypadku umów zawieranych wcześniej, sytuacja jest bardziej skomplikowana. Jeżeli umowa taka zawierała postanowienie o możliwości wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, to obowiązuje – w tym zakresie – w niezmienionym kształcie, a zatem art. 4 u.z.g.n.r.SP nie ma zastosowania, jeżeli umowa taka nie zawiera takiego postanowienia – wskazany przepis ma zastosowanie.

Rzecznik skonstatował, że z powyższego wynika, iż różnice między sytuacją dzierżawcy, który zawarł umowę po 3 grudnia 2011 r. bądź przed 3 grudnia 2011 r., i umowa ta przewiduje możliwość wyłączenia 30% powierzchni użytków rolnych, a sytuacją dzierżawcy, który zawarł umowę przed 3 grudnia 2011 r., i umowa ta przewidywała możliwość wyłączenia z przedmiotu dzierżawy powierzchnię użytków rolnych mniejszą niż 30%, są istotne. Rzecznik wskazał, że w przypadku gdy do umowy nie ma zastosowania art. 4 u.z.g.n.r.SP, a zatem wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych wynika z art. 38 ust. 1a u.g.n.r.SP bądź z postanowień umownych – zarówno przywołany przepis, jak i postanowienia umowne – wskazują na możliwość, a nie obowiązek, wypowiedzenia przez agencję umowy w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych. Ponadto to, które działki ewidencyjne zostaną wyłączone, może stanowić przedmiot uzgodnień między stronami.

W ocenie Rzecznika, wątpliwości konstytucyjne budzi także zróżnicowanie poziomu ochrony praw majątkowych dzierżawców w stosunku do umów, do których ma zastosowanie art. 4 u.z.g.n.r.SP. W praktyce dzierżawca mógł znaleźć się w sytuacji, w której – na podstawie postanowienia umownego doszło do wyłączenia 20% powierzchni użytków rolnych, a następnie – wobec braku w art. 4 u.z.g.n.r.SP możliwości odstąpienia od przedstawienia propozycji wyłączenia 30% – do wyłączenia kolejnych 30% powierzchni. Rzecznik dodał, że relacja mechanizmu przewidzianego w zaskarżonych przepisach do postanowień umownych może budzić także inne wątpliwości, np. dotyczące wskazania działek podlegających wyłączeniu.

Rzecznik podkreślił, że art. 4 u.z.g.n.r.SP nie uregulował w żaden sposób możliwej kolizji między jego treścią a postanowieniami zawartymi w umowach sprzed 3 grudnia 2011 r.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Sąd Okręgowy w Warszawie (dalej także: pytający sąd), rozpoznając sprawę z powództwa dzierżawcy przeciwko Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR) o złożenie zastępczego oświadczenia woli (na podstawie art. 1047 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej:

k.p.c., w związku z art. 64 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, obecnie: Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.) w przedmiocie przedłużenia zawartej w 1996 r. umowy dzierżawy o 8 lat, tj. do 30 września 2025 r., ewentualnie o ustalenie (na podstawie art. 189 k.p.c.) jej przedłużenia o rok, tj. do 30 września 2018 r., przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne dotyczące konstytucyjności 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: u.z.g.n.r.SP). Zakwestionowane przepisy przewidują zmianę treści umów dzierżawy, zawartych przed wejściem w życie u.z.g.n.r.SP, których przedmiotem są nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, przez wyłączenie 30% powierzchni użytków rolnych.

Zdaniem pytającego sądu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności zaskarżonych przepisów z Konstytucją będzie skutkowało nieważnością zawartego na ich podstawie aneksu do umowy dzierżawy, co z kolei wpłynie na rozstrzygnięcie zawisłej przed sądem sprawy. Sąd dodał, że w jego przekonaniu zadane pytanie prawne jest dopuszczalne, ponieważ zastosowanie przez niego reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, a nawet wykładni prokonstytucyjnej, nie prowadzi do „zadowalających rezultatów”.

2. Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim zbadał, czy pytanie prawne Sądu Okręgowego w Warszawie spełnia przesłanki jego dopuszczalności określone w art. 193 Konstytucji. Wątpliwości w tym zakresie podnieśli w swych stanowiskach Sejm i Prokurator Generalny, powołując się w szczególności na dwa postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, wydane w sprawach wszczętych na podstawie pytań prawnych przedstawionych w związku ze zbliżonymi pod względem faktycznym i prawnym sprawami, a mianowicie na postanowienie z 11 października 2017 r. (sygn. P 21/16, OTK ZU A/2017, poz. 70) oraz na postanowienie z 16 października 2018 r. (sygn. P 8/18, OTK ZU A/2018, poz. 58).

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „[k]ażdy 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 sądem”.

Dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego jest zatem uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy; 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Szczegółowe wymagania formalne pytania prawnego dookreśla ponadto art. 52 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK), który – w odniesieniu do wymagania relewantności – w ust. 5 nakłada na sąd obowiązek wyjaśnienia, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione.

Jakkolwiek spełnienie przesłanki przedmiotowej i podmiotowej nie budziło w niniejszej sprawie wątpliwości, to szczegółowej weryfikacji wymagała realizacja przesłanki funkcjonalnej. Dokonanie takiej weryfikacji Trybunał poprzedził przypomnieniem swych dotychczasowych ustaleń co do rozumienia ostatniego z wymienionych warunków dopuszczalności pytania prawnego.

Jak wielokrotnie wskazywano w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, spełnienie przesłanki funkcjonalnej uzależnione jest od odpowiedniej relacji między

treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed tym sądem. Chodzi więc o taki przepis czy też przepisy aktu normatywnego, które będą miały zastosowanie lub chociaż będą wywierały bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed pytającym sądem (zob. zwłaszcza przywołane wcześniej postanowienia o sygn. P 21/16 i P 8/18).

Trybunał Konstytucyjny zajmuje przy tym stanowisko, że „pytanie prawne należy traktować jako szczególny – subsydiarny – instrument badania konstytucyjności przepisów, wykorzystywany wówczas, gdy wątpliwości sądu co do zgodności określonego aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą nie mogą być usunięte przez sąd w drodze wykładni albo gdy w danej sprawie nie można zastosować innych, niebudzących wątpliwości przepisów prawnych lub aktów normatywnych. Jeżeli sąd orzekający poweźmie co do przepisu, który ma być przesłanką rozstrzygnięcia, wątpliwości natury konstytucyjnej, powinien zatem w pierwszej kolejności dążyć do ich usunięcia w drodze znanych nauce prawa reguł interpretacyjnych i kolizyjnych, w szczególności – jeżeli jest to możliwe – w drodze wykładni zgodnej z Konstytucją” (postanowienie z 19 lipca 2016 r., sygn. P 112/15, OTK ZU A/2016, poz. 61; zob. również postanowienie z 10 stycznia 2018 r., sygn. P 113/15, OTK ZU A/2018, poz. 3). Należy przy tym przypomnieć, że do Trybunału Konstytucyjnego nie należy dokonywanie wiążącej dla sądów wykładni ustaw „zwykłych”. Wykładnia przepisów należy bowiem do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa poprzez ustalanie w sposób wiążący, że określona sytuacja faktyczna jest objęta hipotezą miarodajnej normy prawnej. Sądy w tym obszarze dysponują innymi niż pytanie prawne do TK instrumentami prawnymi, związanymi z rozstrzyganiem sporów interpretacyjnych czy ustalaniem wiążącej wykładni stosowanych regulacji.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zaznacza się, że: „Ocena relewantności pytania prawnego, która obejmuje również kwestię zasadności zastrzeżeń co do konstytucyjności danej normy prawnej, należy w zasadzie do sądu orzekającego w danej sprawie (por. postanowienie TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. P 14/99). Ponieważ jednak proces wykładni tekstu prawnego, który doprowadził do zainicjowania przez sąd postępowania przed Trybunałem, leży u podstaw kontroli konstytucyjności prawa dokonywanej przez TK, również on podlega kontroli tego organu. Pogląd odmienny stawiałby Trybunał Konstytucyjny przed koniecznością merytorycznego ustosunkowywania się do pytań prawnych opartych na wadliwej wykładni przepisów (por. postanowienie TK z 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03)” – (postanowienie TK z 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06, OTK ZU nr 2/A/2007, poz. 14, zob. również wyrok z 13 września 2011 r., sygn. P 33/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 71).

2.2. Jak wcześniej wskazano, spór prawny przed Sądem Okręgowym w Warszawie dotyczy przedłużenia umowy dzierżawy, a w jego tle leżą okoliczności faktyczne i prawne, wymagające uwzględnienia podczas oceny relewancji przedstawionego pytania prawnego.

Dzierżawcę i KOWR łączyła umowa dzierżawy gruntów zawarta w 1996 r., następnie zmieniana licznymi aneksami. Zgodnie z jednym z nich (z 30 czerwca 2011 r.), strony przedłużyły czas trwania tej umowy do 30 września 2017 r., zastrzegając możliwość jej dalszego przedłużenia w przypadku wystąpienia przez którąkolwiek ze stron z wnioskiem najpóźniej na 3 miesiące przed upływem terminu, na jaki została zawarta.

Na podstawie wyrażonej w zaskarżonych przepisach u.z.g.n.r.SP regulacji przejściowej, umowę zmieniono kolejnym aneksem, dotyczącym wyłączenia z przedmiotu dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych. Dzierżawca, zgodnie z art. 4 ust. 7 u.z.g.n.r.SP, złożył także oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do zakupu pozostałego po wyłączeniu przedmiotu dzierżawy.

Dzierżawca w piśmie z 17 maja 2017 r. – w trybie art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 396, ze zm.; dalej: u.g.n.r.SP) – oświadczył KOWR, że zamierza dalej dzierżawić nieruchomość, przy czym wniósł o przedłużenie umowy także w odniesieniu do 30% powierzchni użytków rolnych wyłączonych z przedmiotu dzierżawy formalnie na podstawie wcześniej zawartego aneksu, wskazując między innymi na zmianę stanu prawnego, dokonaną ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 869; dalej: ustawa o wstrzymaniu sprzedaży). KOWR odmówił przedłużenia umowy dzierżawy.

W sporze dzierżawca zajął stanowisko, że przysługuje mu roszczenie o przedłużenie umowy dzierżawy, natomiast KOWR – że na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP dzierżawcy przysługuje jedynie uprawnienie, a nadto, że umowa wygasła wskutek upływu terminu, na który była zawarta. Dzierżawca wskazał ewentualnie, że w okolicznościach sprawy istnieją podstawy do zastosowania art. 39 ust. 4a u.g.n.r.SP; przy czym między nim a KOWR sporne jest, czy ten ostatni nie przedstawił stanowiska, o którym mowa w przywołanym przepisie.

Z akt sądowych analizowanej sprawy wynika, że dzierżawca złożył przeciwko KOWR także pozew w sądzie rejonowym o ustalenie istnienia stosunku prawnego w zakresie 30% powierzchni użytków rolnych przeznaczonych do wyłączenia z umowy dzierżawy na podstawie art. 4 u.z.g.n.r.SP z uwagi na nieważność aneksu.

Rozstrzygnięcie o istnieniu przesłanki funkcjonalnej w niniejszej sprawie wymagało przede wszystkim odpowiedzi na pytanie, czy w przedstawionych wyżej okolicznościach faktycznych i prawnych ocena konstytucyjności art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy o przedłużenie umowy dzierżawy, ściśle – o zawarcie kolejnej umowy dzierżawy z dotychczasowym dzierżawcą na nowych warunkach w trybie bezprzetargowym na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP ewentualnie o dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez rok na podstawie art. 39 ust. 4a u.o.g.n.r.SP.

W sprawie zawisłej przed pytającym sądem spór prawny dotyczy w swej istocie prawnej możliwości dalszego dzierżawienia przez dotychczasowego dzierżawcę nieruchomości należącej do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Spór ten ogniskuje się zatem wokół uzgodnienia treści nowych warunków, na jakich miało dojść do zawarcia kolejnej umowy dzierżawy z dotychczasowym dzierżawcą (przedłużenia stosunku dzierżawy), a nie wokół treści umowy zawartej wcześniej, która przynajmniej formalnie wygasła wskutek upływu terminu w tej umowie przewidzianego. Ściśle rzecz biorąc, rozstrzygnięcie tego sporu wiąże się przede wszystkim z regulacją zawartą w art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP, a nie z unormowaniem wyrażonym w art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP. Mimo pewnego związku funkcjonalnego między przepisami dotyczącymi kształtowania treści umów dzierżawy oraz przepisami dotyczącymi przedłużania stosunku dzierżawy w drodze zawierania kolejnych umów z dotychczasowym dzierżawcą w trybie bezprzetargowym lub przedłużania w określonych okolicznościach dzierżawy na dotychczasowych warunkach o rok, przepisy te regulują odrębne kwestie prawne.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP, umowę dzierżawy (w trybie bezprzetargowym) zawiera się, jeśli dotychczasowy dzierżawca złożył KOWR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z KOWR, z tym że czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. W wyniku nowelizacji dokonanej na podstawie ustawy z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 123, poz. 851) uzupełniono tę regulację, dodając między innymi art. 39 ust. 4a u.g.n.r.SP, zgodnie z którym w razie nieprzedstawienia przez KOWR dotychczasowemu dzierżawcy nieruchomości stanowiska odnośnie warunków dal-

szego dzierżawienia nieruchomości, w terminie miesiąca od dnia złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, domniemywa się, że KOWR wyraził zgodę na dalsze dzierżawienie tej nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez okres roku. Jak wskazano w komentarzu: „W uzasadnieniu projektu tej nowelizacji zwrócono uwagę, że w dotychczasowej działalności Agencji zdarzały się przypadki, że – mimo złożenia przez dotychczasowego dzierżawcę stosownego oświadczenia woli – Agencja nie podejmowała z dzierżawcą żadnych negocjacji, doprowadzając do zakończenia umowy dzierżawy na skutek upływu terminu, co skutkowało potem niemożnością przedłużenia dzierżawy na nowych warunkach. Dotychczasowy dzierżawca, uznawszy, że składając w terminie oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości, nie był winny niepodjęcia negocjacji przez Agencję, z reguły odmawiał wydania dzierżawionej nieruchomości, domagając się przedłużenia umowy dzierżawy, która wskutek upływu terminu już nie istniała. Zdaniem ustawodawcy zasadne było zatem wprowadzenie regulacji prawnych, zgodnie z którymi jeśli na skutek braku podjęcia działań ze strony Agencji, pomimo złożenia oświadczenia przez dzierżawcę, nie doszło do zawarcia nowej umowy, Agencja w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy złoży propozycje nowych warunków dzierżawy. Warunkiem jest to, aby dzierżawiona nieruchomość była nadal w posiadaniu dzierżawcy i aby czynsz dzierżawny był opłacany w terminie (zob. uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, druk sejmowy nr 1614 Sejmu RP V kadencji)” (Ł. Sanakiewicz, *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, LexisNexis 2014).

Jak trafnie wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich w stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie, omówione wyżej unormowania zawierają instrumenty stabilizujące stosunek dzierżawy nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wobec tego, że art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP w sposób bardzo ogólny określa zasady kontynuacji dzierżawy, w praktyce pojawiają się wątpliwości – widoczne także w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego – co do charakteru przysługującego dzierżawcy uprawnienia do przedłużenia umowy dzierżawy.

W wyroku SN z 24 marca 2010 r. (sygn. akt V CSK 289/09) – przywołanym w uzasadnieniu postanowienia TK o sygn. P 21/16 – SN odnosząc się do zagadnień przejściowych na tle u.z.g.n.r.SP – wskazał, że nie można tłumaczyć przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ani w brzmieniu pierwotnym z 1991 r., ani po nowelizacji dokonanej ustawą zmieniającą z 1997 r., że Skarb Państwa jest zobowiązany po upływie terminu, na jaki była zawarta umowa dzierżawy, zawrzeć umowę o dzierżawę państwowych gruntów rolnych z dotychczasowym dzierżawcą na dalszy okres i co do tego samego przedmiotu dzierżawy.

Jako inny przykład rozstrzygnięcia o charakterze uprawnienia wynikającego z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP przywoływany jest także wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 17 listopada 2010 r. (sygn. akt I ACa 541/10), w którym uznano, że 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.

Choć stanowiska wyrażone w przywołanych orzeczeniach, nie są dla sądu zadającego pytanie prawne wiążące, to dowodzą, że podstawowy problem w zawisłej przed nim sprawie wiąże się przede wszystkim z wykładnią art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP. Jednocześnie analiza orzecznictwa, w tym zwłaszcza Sądu Najwyższego, nie daje jeszcze wystarczających podstaw do wniosku, że mamy do czynienia z trwałą i jednolitą wykładnią przywołanego unormowania (por. przywołane przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko Agencji Nieruchomości Rolnych wyjaśnione w piśmie z 17 września 2015 r., znak: BP.ZP.0242.333.6.932.2015.EIG).

Nie można przy tym tracić z pola widzenia, że dość powszechnie wyrażany jest pogląd, iż w świetle orzecznictwa, uprawnienia przysługujące dzierżawcy nie są prawami podmiotowymi. Wskazują na to Rzecznik Praw Obywatelskich, a także przedstawiciele doktryny (zob. M. Bidziński, M. Chmaj, B. Ulijasz, *Ustawa o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Torun 2017, s. 137, 138), podnosząc przy tym wątpliwości związane z taką regulacją w perspektywie ochrony stabilności wieloletnich stosunków dzierżawy.

Z uzasadnienia pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie można wysnuć wnioski, że sąd ten przyjmuje odmienny niż wskazany wyżej rezultat interpretacyjny („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...” – zob. str. 8 i 9 uzasadnienia pytania prawnego), choć nie wyjaśnia przy użyciu jakich metod wykładni ten rezultat uzyskuje i z jakich unormowań go wywodzi. W tle przedstawionego pytania prawnego widoczny jest zatem – przynajmniej pośrednio – pewien spór wykładniczy. Powołać w tym kontekście należy pogląd wyrażony w wyroku TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 90): „Do Trybunału nie należy dokonywanie wiążącej dla sądów wykładni ustaw «zwykłych». Wykładnia przepisów należy bowiem do sądów jako organów powołanych do stosowania prawa poprzez ustalanie w sposób wiążący, że określona sytuacja faktyczna jest objęta hipotezą miarodajnej normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny powołany jest zaś do kontroli zgodności aktów niższego rzędu z aktami hierarchicznie wyższymi, a nie do ustalania skutków prawnych określonych sytuacji faktycznych”.

Na podstawie powyżej poczynionych ustaleń, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że nie tylko w świetle stanowiska przyjętego w postanowieniu o sygn. P 21/16, lecz także w świetle przytoczonych wyżej przykładowo poglądów orzeczniczych i doktrynalnych – Sąd Okręgowy w Warszawie nie uzasadnił przyjętego przez siebie założenia, że art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP (lub inne przepisy tej ustawy) są podstawą obowiązku „przedłużenia” umowy dzierżawy, ewentualnie że w sprawie przed nim zawisłej ziściły się okoliczności wskazane w art. 39 ust. 4a u.g.n.r.SP., tym bardziej że dotychczasowa umowa dzierżawy formalnie wygasła. Trybunał Konstytucyjny nie mógł zastąpić w tym zakresie pytającego sądu i podjąć tego rodzaju rozważań oraz dokonać subsumpcji stanu faktycznego. W literaturze podnosi się, że wymóg wyjaśnienia, w jakim zakresie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało przedstawione, „powinien być respektowany ze szczególną starannością, gdy związek pytania prawnego z rozstrzygnięciem sprawy nie jest oczywisty” (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 315), co ma miejsce w niniejszej sprawie.

Innymi słowy – w sprawie, w której spór dotyczy przedłużenia stosunku dzierżawy, niewykazanie przez pytający sąd, że art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.SP zobowiązuje KOWR do zawarcia kolejnej umowy z dotychczasowym dzierżawcą, oraz niewykazanie, że ziściły się przesłanki określone w art. 39 ust. 4a u.g.n.r.SP, powoduje istotne wątpliwości, czy rozstrzygnięcie o konstytucyjności art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP – jako przepisów dotyczących treści wcześniej zawartej umowy – może w ogóle wpłynąć na treść rozstrzygnięcia sprawy zwisłej przed Sądem Okręgowym w Warszawie. Szczegółowe wyjaśnienie tej kwestii było obowiązkiem pytającego sądu (art. 52 ust. 2 pkt 5 u.o.t.p.TK), którego sąd nie dopełnił.

Zależność wymagana przez art. 193 Konstytucji powinna mieć charakter bezpośredniego, merytorycznego i prawnie istotnego związku ze sprawą rozpoznawaną przez sąd przedstawiający pytanie prawne. Tymczasem pytający sąd nie wskazał ani podstaw przyjętego przez siebie założenia, ani silnych argumentów, które w stopniu wystarczającym uprawdopodobniałyby, że art. 4 i art. 5 u.z.g.n.r.SP znajdują zastosowanie w sprawie prowadzonej

przez pytający sąd a orzeczenie w przedmiocie ich konstytucyjności wpłynie na rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu prawnego.

Wobec niespełnienia wymagań dopuszczalności pytania prawnego, w niniejszym postępowaniu ziściła się przesłanka niedopuszczalności wydania wyroku, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że spory tego rodzaju jak zawisły przed sądem pytającym – na co wskazuje w swym stanowisku także Rzecznik Praw Obywatelskich – mają charakter wielopłaszczyznowy i wiążą się z mechanizmem wynikającym nie tylko z wielu przepisów u.g.n.r.SP (i jej nowelizacji), lecz nadto z przepisów ustawy o wstrzymaniu sprzedaży (zob. wniosek RPO do Trybunału Konstytucyjnego rozpoznawany pod sygn. K 36/16). Jak wskazał RPO, problem konstytucyjny postawiony w pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie pozostaje aktualny i wywiera wpływ na sytuację prawną dzierżawców oraz stan prawny nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, o czym świadczy m.in. zmiana art. 39b ust. 1 u.g.n.r.SP dokonana ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080). Nawet jeśli mechanizm ten kreuje problemy o randze konstytucyjnej, to zbadanie jednego z jego elementów w ramach niniejszego postępowania było niedopuszczalne ze względu na konkretny charakter kontroli w niniejszej sprawie.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.