



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 2 marca 2020 r.

Pozycja 78

POSTANOWIENIE z dnia 11 grudnia 2019 r. Sygn. akt Ts 108/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Rolniczej Spółdzielni Produkcyjnej w Urbanowie o zbadanie zgodności:

- 1) art. 4 ust. 1-15 i art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382) w zakresie, „w jakim ograniczają dzierżawcy możliwość zachowania dotychczasowego prawa do przedłużenia terminu obowiązywania umowy oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości Skarbu Państwa, pozostających we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnych, na wypadek ich sprzedaży przez właściciela i nie pozwalają zachować tych praw bez istotnej zmiany przedmiotu umowy nazwanej umową dzierżawy zawartej przez obie strony na czas określony przez innych dzierżawców, którzy na dzień 3 grudnia 2011 r. posiadali w umowie areal większy niż 428,57 hektarów”, z:
 - a) art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie, „w jakim naruszają ochronę prawną prawa własności, w tym stosowanych odpowiednio do ochrony innych praw związanych [z nieruchomością] w tym prawa dzierżawy, osób będących stroną umowy dzierżawy, jako dzierżawców oraz w zakresie, w jakim wprowadzają one zmianę zasad dzierżawienia na czas określony nieruchomości i przedsiębiorstw rolnych od Skarbu Państwa, za pomocą zaskarżonych przepisów, nieprzewidzianą w kodeksie cywilnym, jak również w zakresie w jakim pozbawiają dzierżawców, posiadających w dzierżawie powierzchnię większą niż 428,57 ha prawa do skorzystania z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości oraz prawa do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu, co stanowi *de facto* formę do przymuszenia do rozwiązania w części umowy dzierżawy o 30% użytków rolnych, przed terminem jej wygaśnięcia, bez przyznania słusznego odszkodowania za utracone pożytki z nieruchomości, podczas gdy przedmiotem umowy często nie były jedynie grunty rolne ale zorganizowane przedsiębiorstwa przejmowane przez dzierżawców w latach 90-tych włącznie z zadłużeniami po byłych PGR-ach i pracownikami”,
 - b) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – w zakresie, „w jakim prowadzi do nieuzasadnionej nierówności podmiotów wobec prawa charakteryzujących się tą samą cechą – »byciem dzierżawcą

- gruntów do Agencji Nieruchomości Rolnej» i zawężeniem negatywnych skutków ustawy do użytego w tym przepisie pojęcia »dzierzawca« jedynie do osób posiadających w umowie dzierżawy areal większy niż 428,57 ha (...)",
- c) art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 21 ust. 1 i 2 i art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji – w zakresie, „w jakim ogranicza możliwość korzystania przez osoby będące dzierzawcami z prawa do dalszego dzierżawienia nieruchomości rolnych oraz przekazanych przedsiębiorstw rolnych w dzierżawę od Skarbu Państwa z konstytucyjnych wolności i praw, to jest w szczególności z prawa swobody działalności gospodarczej i prawa dziedziczenia praw związanych z umową dzierżawy, w taki sposób, że ograniczenia te naruszają istotę prawa dzierżawy i swobodę działalności gospodarczej, pozbawiając często te podmioty do swobodnego podjęcia decyzji, albowiem przepisy w tej części stosują swoisty szantaż legislacyjny”,
- d) art. 2 Konstytucji – w zakresie, „w jakim uzależniają zachowanie uprawnień do dalszego dzierżawienia przedsiębiorstwa czy nieruchomości rolnej oraz uprawnienia do skorzystania z pierwszeństwa w nabywaniu tej nieruchomości, od posiadania areалу gruntów w umowie dzierżawy o powierzchni mniejszej niż 428,57 ha lub wyrażenia zgody na wyłączenie z dotychczasowej terminowej umowy dzierżawy użytków rolnych o powierzchni równej 30% posiadanych w umowie dzierżawy na dzień 3 grudnia 2011 r. i wykluczenie z tych obowiązków i negatywnych skutków ustawy osób, które posiadały na dzień 3 grudnia 2011 roku powierzchnię mniejszą od 428,57 ha lub oświadczyły, że każdy ze współdzierzawców lub każdy ze współników spółki cywilnej użytkuje na jedną osobę mniej niż 428,57 ha, pomimo posiadania ich wspólnie na podstawie jednej umowy dzierżawy, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i co do prawa także, poprzez takie sformułowanie zaskarżonych przepisów, które naruszają zasadę rzetelnej legislacji i jasności prawa i równego traktowania rolników”,
- e) art. 22 Konstytucji – w zakresie, „w jakim uzależniają zachowanie prawa do nieskrępowanego i niezmienionego prawa do prowadzenia działalności rolniczej, od wielkości posiadanej powierzchni gruntów rolnych w umowie dzierżawy oraz od wyrażenia zgody na wcześniejsze rozwiązanie tejże umowy terminowej dzierżawy na 30% powierzchni gruntów rolnych, co stanowi naruszenie swobody prowadzenia działalności rolniczej, zachowania praw nabytych i interesów w toku i zabezpiecza jedynie jedną grupę interesów, jakimi są rolnicy indywidualni, bez rozróżnienia ile hektarów przypada na jedną rodzinę, w przypadku prowadzenia działalności w innych formach niż osoby fizyczne, co nie tylko stanowi naruszenie prawa jednej grupy dzierzawców ale prowadzi do nieuzasadnionego wzmocnienia praw wydzierżawiającego oraz rolników indywidualnych, mimo że w jednej rodzinie może być skupiony większy areal niż 300 hektarów, co wyklucza pojęcie gospodarstwa rodzinnego i stanowi znaczne niedookreślenie prawa, prowadzące do wypaczenia i ucisku głównie rolników, gospodarujących wspólnie jako współnicy spółek prawa handlowego lub członkowie spółdzielni”,
- f) art. 20 Konstytucji – w zakresie „w jakim narusza niektórym tylko dzierzawcom, tym którzy bez względu na formę prowadzenia działalności rolniczej, posiadali w umowach dzierżawy z Agencją Nieruchomości Rolnej powierzchnię gruntów przekraczających 428,57 ha, co stanowi naruszenie ich prawa do wolności gospodarczej; własności prywatnej; solidarności, dialogu

i współpracy partnerów społecznych, równości stron w tej samej umowie dzierżawy. Tym samym zaskarżone przepisy przeczą założeniom ideowym, co do celów państwa, kierujących gospodarkę nie tylko na racjonalność gospodarczą, ale także na wartości ogólnoludzkie (solidaryzm, godność człowieka, sprawiedliwość społeczną, zrównoważony rozwój), przez co tylko jedną grupę społeczną pozbawiają prawa do dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa, zachowania miejsca pracy, oraz prawa do skorzystania z uprawnień, jakie dawała im przed 3 grudnia 2011 roku umowa oraz ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa”;

- 2) art. 12 ustawy przywołanej w pkt 1 niniejszego postanowienia, z art. 2 Konstytucji.

p o s t a n a w i a:

nadać dalszy bieg skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 9 maja 2017 r. (data nadania), Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna w Urbanowie (dalej: skarżąca, Spółdzielnia), reprezentowana przez radcę prawnego, wystąpiła z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

W 1994 r. skarżąca zawarła na 15 lat umowę dzierżawy nieruchomości rolnych (nr [...]) z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: AWRSP). Treść umowy uprawniała do przedłużenia jej na następne 15 lat, jeśli w ciągu roku przed terminem jej wygaśnięcia którakolwiek ze stron wystąpiłaby z wnioskiem o przedłużenie a druga strona nie zgłosiłaby sprzeciwu.

W 2007 r. strony (skarżąca oraz następca prawny AWRSP – Agencja Nieruchomości Rolnych; dalej: ANR), aneksem zmieniły umowę, postanawiając m.in., że została ona zawarta na 25 lat licząc od 1 lutego 1994 r. Miała ona zostać przedłużona na następne 5 lat, jeśli którakolwiek ze stron w określonym terminie wystąpiłaby z wnioskiem o jej przedłużenie, a strony uzgodniłyby jej istotne postanowienia.

Pismem z 30 marca 2012 roku ANR zawiadomiła Spółdzielnię, że na podstawie art. 4 ust. 1 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 u.g.n.r.S.P.) z zawartej umowy mają zostać wyłączone wskazane w zawiadomieniu działki, które stanowiły 30% powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy. W piśmie pouczone, że w przypadku niezłożenia przez Spółdzielnię oświadczenia we wskazanym terminie lub złożenia oświadczenia z zastrzeżeniem zmiany lub uzupełnienia, jak również nieuzupełnienia oświadczenia we wskazanym zakresie i terminie uznaje się, że skarżąca odrzuca warunki proponowane w zawiadomieniu. Poinformowano, że oznacza to utratę prawa pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości oraz do przedłużenia okresu dzierżawy.

Pismem z 29 czerwca 2012 r. skarżąca przyjęła propozycję wyłączenia z umowy dzierżawy działek wskazanych w zawiadomieniu ANR pod warunkiem wprowadzenia zmian do projektu aneksu do umowy dzierżawy.

16 lipca 2012 r. ANR poinformowała, że powyższe pismo nie stanowiło oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych zmian umowy dzierżawy w rozumieniu art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej u.g.n.r.S.P., gdyż odrzuca proponowane warunki umowy.

Pozwem z 30 lipca 2013 r. skarżąca wniosła o:

1) ustalenie, że:

a) zawiadomienie ANR było nieskuteczne wobec skarżącej,

b) do podpisania aneksu do umowy z 1994 r. r. w zakresie zmniejszenia przedmiotu dzierżawy o 30% użytków rolnych doszło z przyczyn nie leżących po jej stronie, co wyklucza zastosowanie wobec niej sankcji w postaci utraty uprawnień z art. 29 ust 1 pkt 3 oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.S.P.,

c) umowa dzierżawy z 1994 r. uprawnia ją do nabycia całego przedmiotu umowy dzierżawy na zasadzie pierwokupu czy też pierwszeństwa nabycia oraz ustalenie, że zachowała uprawnienie do przedłużenia okresu trwania umowy dzierżawy na okres wskazany w umowie dzierżawy;

2) zobowiązanie ANR do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przedłużenia okresu trwania umowy dzierżawy do 1 lutego 2024 r. o treści wskazanej w pozwie, ewentualnie zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli w przedmiocie przedłużenia okresu trwania umowy dzierżawy do 31 października 2021 r.

Skarżąca wniosła o ukształtowanie treści łączącej strony umowy dzierżawy z 1994 r. (pisma z: 28 listopada 2014 r. i 15 lipca 2015 r.). Na wypadek nie uwzględnienia powyższego, wniosła również o ustalenie, że zachowała prawo pierwszeństwa nabycia dzierżawionej nieruchomości oraz prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu.

W piśmie z 15 lipca 2015 r. cofnęła również powództwo w zakresie wskazanym w piśmie procesowym z 30 lipca 2013 r.

Sąd Okręgowy w Poznaniu wyrokiem z 10 grudnia 2015 r. (sygn. akt [...]); dalej: wyrok Sądu Okręgowego) oddalił powództwo w przedmiocie żądania o ukształtowanie treści umowy dzierżawy z 1994 r. oraz w przedmiocie ustalenia, że skarżąca zachowała prawo pierwszeństwa nabycia a także prawo do przedłużenia umowy dzierżawy bez przetargu co do całego przedmiotu tej umowy. W związku z cofnięciem pozwu przez skarżącą w części zarzutów, Sąd umorzył postępowanie w przedmiocie ustalenia, że: zawiadomienie ANR było nieskuteczne wobec skarżącej; do podpisania aneksu do umowy dzierżawy doszło z przyczyn nie leżących po stronie skarżącej (co wyklucza zastosowanie sankcji w postaci utraty uprawnień z art. 29 ust. 1 pkt 3 i 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r.S.P.); skarżąca na podstawie umowy z 1994 r. nabyła uprawnienia do nabycia całego przedmiotu dzierżawy na zasadzie pierwokupu oraz zachowała uprawnienie do przedłużenia okresu trwania umowy dzierżawy.

15 stycznia 2016 r. Spółdzielnia zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego, zarzucając naruszenie m.in. art. 4 ust. 1 i 3 pkt 2 ustawy zmieniającej u.g.n.r.S.P. oraz szeregu przepisów Konstytucji. Skarżąca zawnioskowała również o złożenie pytania prawnego do Sądu Najwyższego oraz do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie konstytucyjności przepisów ustawy zmieniającej u.g.n.r.S.P.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu wydał 12 października 2016 r. wyrok (sygn. akt [...]), którym w całości oddalił złożoną apelację. Stwierdził, że przepisy ustawy zmieniającej u.g.n.r.S.P. nie wpływają, z pominięciem stron, na treść umowy dzierżawy, którą skarżąca zawarła z ANR. Podkreślił, że przepisy te zmieniły sytuację prawną dzierżawcy w przypadku, gdy ten przeznacza nieruchomość do dzierżawy lub do sprzedaży. Skorzystanie zaś z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości lub kontynuowania dzierżawy zostało uzależnione w art. 4 od zgody na propozycję zmiany umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych.

Sąd podkreślił następnie, że ustawowe prawo pierwszeństwa nabycia nieruchomości rolnej przez dotychczasowego dzierżawcę (art. 29 u.g.n.r.S.P.) jak i prawo do dalszej dzierżawy (art. 39 u.g.n.r.S.P.) jest przywilejem, nie zaś prawem podmiotowym skarżącej.

Podniósł także, że ustawa zmieniająca u.g.n.r.S.P., co do zasady nie pozbawia dzierżawcy preferencji wynikającej z pierwszeństwa, gwarantując ich realizację wobec

dzierżawców, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Zdaniem sądu przepisy, na podstawie których orzekł, nie budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 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) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona wymagania przewidziane w u.o.t.p. TK oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK.

2. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna spełnia przesłanki przekazania jej do merytorycznej oceny.

2.1. Skargę sporządził radca prawny, który – zgodnie z art. 44 u.o.t.p. TK – przedłożył stosowne pełnomocnictwo.

2.2. Skarżąca wyczerpała przysługującą jej drogę prawną, ponieważ od niekorzystnego dla niej wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 12 października 2016 r. (sygn. akt [...]) nie przysługuje żaden zwyczajny środek zaskarżenia.

2.3. Skarżąca dochowała trzymiesięcznego terminu wniesienia skargi zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK, gdyż powyższe ostateczne orzeczenie wraz z uzasadnieniem zostało jej doręczone 9 lutego 2017 r., a skarga została złożona w Trybunale 9 maja 2017 r. (data nadania).

2.4. Przedmiotem skargi są: art. 4 ust. 1-15 i art. 5 ust. 1-3 oraz art. 12 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382).

2.5. W skardze konstytucyjnej skarżąca przedstawiła stan faktyczny sprawy (art. 53 ust. 1 pkt 4 u.o.t.p. TK), określiła przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK), wskazała przysługujące jej konstytucyjne prawa i sposób, w jaki zostały, jej zdaniem, naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK), a także uzasadniła sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK).

3. W związku z powyższym i zważywszy na to, że sformułowane przez skarżącą zarzuty nie są oczywiście bezzasadne, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 2 u.o.t.p. TK – postanowił nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.