

# WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2015 r.

**Sąd Apelacyjny w Poznaniu, I Wydział Cywilny** w składzie:

Przewodniczący:	SSA Jacek Nowicki
Sędziowie:	SA Małgorzata Mazurkiewicz-Talaga SA Ewa Staniszevska (spr.)
Protokolant:	starszy sekretarz sądowy Sylwia Woźniak

po rozpoznaniu w dniu 11 marca 2015 r. w Poznaniu

na rozprawie

sprawy z powództwa **Przedsiębiorstwa Produkcji Rolnej Usług i Handlu (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w R.**

przeciwko **Agencji Nieruchomości Rolnych w W. Oddział Terenowy w P.**

o ustalenie

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu

z dnia 16 czerwca 2014 r., sygn. akt IX GC 525/13

1. **oddala apelację;**

2. **zasądza od powódki na rzecz pozwanej 5.400 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w instancji odwoławczej.**

SSA M. Mazurkiewicz - Talaga SSA J. Nowicki SSA E. Staniszevs

Sygn. akt IACa 1061/14

## UZASADNIENIE

Powód - Przedsiębiorstwo Produkcji Rolnej Usług i Handlu (...) sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości R. wniósł o ustalenie, że na podstawie § 3 ust. 3 oraz § 17 ust. 3 umowy dzierżawy z dnia 31 maja 1993 r., zmienionej aneksem z dnia 14 maja 2010 r., zawartej pomiędzy powodem a pozwanym - Agencją Nieruchomości Rolnych Oddział Terenowy w P., na podstawie której powód dzierżawi nieruchomości w niej opisane, zawiadomienie pozwanej z dnia 14 maja 2012 r. było prawnie nieskuteczne wobec niego, gdyż strony wskazały w umowie dzierżawy, jakie grunty mogą być wyłączone z przedmiotu umowy, a ponadto ustaliły sposób dokonania wskazanego wyłączenia wraz ze sposobem rozliczenia się stron, w związku z rozwiązaniem umowy dzierżawy. Ponadto powód wniósł o ustalenie, że na podstawie

jego oświadczenia z dnia 10 sierpnia 2012 r. złożonego pozwanemu po zawiadomieniu z dnia 14 maja 2012 r., nie doszło do zmiany umowy dzierżawy w przedmiocie zmniejszenia przedmiotu dzierżawy o 30 % użytków rolnych z przyczyn leżących po stronie pozwanej, co wyklucza zastosowanie wobec powoda sankcji w postaci utraty uprawnień z art. 29 ust. 1 pkt 3 i art. 39 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zasądzenie od pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, zgodnie ze spisem kosztów. Powód domaga się również ustalenia, że na podstawie umowy dzierżawy z dnia 31 maja 1993 r. przysługuje mu uprawnienie do nabycia całego przedmiotu umowy dzierżawy w trybie bezprzetargowym na zasadzie pierwokupu względnie pierwszeństwa nabycia, w przypadku skierowania jej do sprzedaży przez pozwanego. Ponadto zażądał wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 4 ust. 1-15 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 5 ust. 1-3 wyżej wskazanej ustawy z art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22, art. 23, art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 12 tej ustawy z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazane przepisy są zdaniem powoda sprzeczne z konstytucyjnym porządkiem prawnym ze względu na pozbawienie dzierżawców praw nabytych w momencie zawarcia umowy dzierżawy.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu wskazał, iż przepisy ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw są jasne. Pozwany działał na podstawie norm prawnych zawartych we wskazanej ustawie i złożenie powodowi propozycji wyłączenia z umowy dzierżawy 30% dzierżawionych nieruchomości było obowiązkiem ustawowym, który musiał zostać zrealizowany. Zdaniem pozwanego przepisy ustawy nadal obowiązują, a działania pozwanego mieszczą się w ich dyspozycji, zatem nieuzasadnionym byłoby odstąpienie od stosowania rzeczowych norm prawnych.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy oddalił powództwo i orzekł o kosztach postępowania. Podstawą tego orzeczenia były następujące ustalenia faktyczne i wnioski prawne.

W dniu 31 maja 1993 r. powód i pozwany zawarli umowę dzierżawy nieruchomości rolnych. Na mocy umowy pozwany wydzierżawił powodowi nieruchomości wchodzące w skład (...) Skarbu Państwa, położone we wsiach R., M., S., B., O. oraz S., o łącznej powierzchni 940,59ha. Aneks nr (...) strony zmniejszyły powierzchnię wydzierżawionego gruntu do 940,28 ha, a następnie aneksem nr (...) z dnia 10 lipca 2003 r. do 940,2652 ha. Szczegółowy wykaz nieruchomości został dołączony do umowy jako jej załącznik nr (...). W § 3 umowy strony uzgodniły, że umowa zostaje zawarta na okres szesnastu lat od dnia 1 czerwca 1993 r. Pozwany zobowiązał się oddać powodowi przedmiot dzierżawy i pozostawić go w jego użytkowaniu wraz z prawem pobierania pożytków naturalnych przez okres trwania umowy. Powód na dzierżawionych nieruchomościach prowadził gospodarstwo rolne.

Aneks nr (...) z dnia 20 maja 2009 r. strony przedłużyły okres trwania umowy do dnia 31 maja 2010 r. Następnie aneksem nr (...) z dnia 14 maja 2010 r. strony zmieniły okres trwania umowy, ustanawiając go na 27 lat od dnia 31 maja 1993 r. oraz ustaliły, że przedmiot umowy stanowią nieruchomości o łącznej powierzchni 939,2952ha. Mocą wskazanego aneksu strony uzgodniły również, że z przedmiotu dzierżawy mogą zostać wyłączone grunty o łącznej powierzchni do 189,4748ha, to jest 20,14% ogólnej powierzchni przedmiotu dzierżawy, według stanu nadziej zawarcia umowy.

Aneks nr (...) z dnia 26 kwietnia 2011 r. strony zmieniły umowę dzierżawy w związku z wydaniem przez powoda w dniu 29 października 2010 r. nieruchomości o łącznej powierzchni 188,1800 ha. Kolejnym aneksem, nr (...) (...) z dnia 26 kwietnia 2012 r. strony uzgodniły, że przedmiot dzierżawy stanowią grunty o ogólnej powierzchni 751,1151ha.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw, pismem z dnia 14 maja 2012 r. pozwany zawiadomił powoda, iż na mocy art. 4 ust. 1 wskazanej ustawy, z umowy dzierżawy nr (...) wyłączone zostaną następujące działki: 132, 162, 165, 167, 169, część działki nr (...), część działki nr (...) z obrębu R., gmina O., działka nr (...) z obrębu S.,

gmina O. o ogólnej powierzchni 219,8533ha, co stanowi 30% powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy. W pkt 1 pouczenia do niniejszego zawiadomienia zostało wskazane, że zgodnie z art. 4 ust. 3 powoływanej ustawy, powodowi - dzierżawcy przysługuje w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia prawo złożenia oświadczenia w formie pisemnej o przyjęciu zaproponowanych zmian do umowy dzierżawy. Poinformowano go również, że w przypadku niezłożenia przez powoda oświadczenia we wskazanym terminie lub złożenia oświadczenia z zastrzeżeniem zmiany lub uzupełnienia, jak również niezuzupełnienia oświadczenia we wskazanym przez pozwanego zakresie i terminie, uznaje się, że powód odrzucił warunki zaproponowane w zawiadomieniu. Wzór oświadczenia przyjmującego zaproponowane zmiany stanowił załącznik do zawiadomienia. Ponadto, w pkt. 3 pouczenia zostało wskazane, iż brak złożenia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia, oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych zmian lub odrzucenie zaproponowanych zmian, skutkować będzie utratą uprawnień do nabycia pierwszeństwa dzierżawionej nieruchomości oraz do przedłużenia okresu dzierżawy. Do zawiadomienia został dołączony projekt aneksu do umowy dzierżawy łączącej strony oraz mapy ilustrujące zakres nieruchomości wyłączonych z umowy.

W odpowiedzi na zawiadomienie powód pismem z dnia 29 maja 2012 r. zwrócił uwagę na istotny wpływ proponowanej zmiany na działalność gospodarczą powoda i nieracjonalność wyboru do wyłączenia z przedmiotu dzierżawy działek wskazanych przez pozwanego oraz zaproponował zmianę działek wskazanych w zawiadomieniu pozwanego na inne, wskazane w treści pisma. Pozwany poinformował powoda, że nie ma możliwości dokonywania zmian. Wskazała, że wybór nieruchomości przeznaczonych do wyłączenia warunkowany był sztywno narzuconymi, odgórnymi wytycznymi i wyłącznie w takiej konfiguracji spełnione zostaną warunki, określone w stosownym Zarządzeniu Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych. Pismem z dnia 10 sierpnia 2012 r. powód oświadczył, że przyjmuje propozycję wyłączenia z przedmiotowej umowy dzierżawy działek wskazanych w zawiadomieniu pozwanego z dnia 14 maja 2012 r., pod warunkiem wprowadzenia przez pozwaną stosownych zmian do aneksu nr (...) polegających na: dodaniu paragrafu z zastrzeżeniem, że przejęcie poszczególnych działek przez pozwanego w różnych terminach będzie uzależnione i wykonane jedynie w przypadku wyłonienia nabywcy nieruchomości opisanych szczegółowo w paragrafie pierwszym w osobie rolnika indywidualnego w rozumieniu ustawy o ustroju rolnym, w przetargu ograniczonym, dodaniu zastrzeżenia powoda, że oświadczenie o wyłączeniu działek z przedmiotu dzierżawy jest złożone pod groźbą utraty pierwszeństwa nabycia oraz prawa do przedłużenia umowy dzierżawy na kolejne 15 lat, co wynika wprost z 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 i po uchyleniu tego artykułu przez Trybunał Konstytucyjny lub w drodze sądowej lub w razie odmowy przedłużenia umowy dzierżawy, pozwany uzna niniejsze oświadczenie za nieistniejące oraz dołączeniu do aneksu Porozumienia w sprawie zapłaty przez pozwanego na rzecz powoda odszkodowania za utracone dochody z wyłączonego areалу, liczone na podstawie średniego dochodu z ostatnich pięciu lat w kwocie 349.436,57 zł z tytułu wcześniejszego rozwiązania (wygaśnięcia) 1/3 umowy dzierżawy.

Pozwany poinformował powoda, że jego pismo z dnia 10 sierpnia 2012 r. uznaje za oświadczenie o odrzuceniu zaproponowanych zmian do zawartej między stronami umowy dzierżawy w trybie art. 4 ust. 3 pkt 2 z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Tym samym pozwany uznał, że zastosowanie znalazł art. 4 ust. 11 powołanej ustawy, a tym samym, że powód nie może skorzystać z prawa bezprzetargowego trybu zakupu nieruchomości w trybie pierwszeństwa, jakie miał zagwarantowane na mocy 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.

Wobec powyższych ustaleń Sąd Okręgowy powództwo oparte na art. 189 k.p.c. oddalił. Wskazał, że swoje roszczenie w sprawie powód opierał na twierdzeniu, iż art. 4 ust. 1-15, 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. z 2011 Nr 233, poz. 1382) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazane przepisy są zdaniem powoda sprzeczne z konstytucyjnym porządkiem prawnym ze względu na pozbawienie dzierżawców praw nabytych w momencie zawarcia umowy dzierżawy. Artykuł 4 w/w ustawy wprowadził do systemu prawnego instytucję wyłączenia części nieruchomości wchodzących w skład (...) Skarbu Państwa. Jeżeli umowa dzierżawy zawarta przed

dniem wejścia w życie ustawy, to jest przed dniem 3 grudnia 2011 r., przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład (...) Skarbu Państwa nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą, to Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, sprzedaży nieruchomości wyłączonych na podstawie opisanej instytucji i nie mają znaczenia przy rozstrzygnięciu niniejszej sprawy. Art. 5 ustawy wskazuje z kolei krąg podmiotów, wobec których nie stosuje się art. 4 ustawy zmieniającej, wyznaczone ze względu łączną powierzchnię użytków rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej bądź ze względu na charakter spółki będącej dzierżawcą.

Sąd Okręgowy wskazał jednak, że nie powziął wątpliwości co do zgodności wskazanych przez powoda przepisów z Konstytucją RP i oddalił jego wniosek o zwrócenie się przez Sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego. Zakres sfery podlegającej zasadzie ochrony praw nabytych dzieli się na prawa nabyte i ekspektatywy. Ekspektatywą są korzyści płynące wprost z ustawy przed nastąpieniem faktu, z którym ustawa ta wiąże nabycie prawa. Jest to moment graniczny, po którym korzyści nabierają charakteru praw nabytych i nie mogą być zmieniane przez późniejsze ustawy. Zasada ochrony nie jest przy tym nieograniczona, nie oznacza nienaruszalności praw. Regulacje mniej korzystne dla jednostki nie są wykluczone. Możliwość odstępstw od ochrony praw nabytych jest dopuszczalna i w obecnym stanie orzecznictwa wymaga szczególnych okoliczności, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna. Zasada ta opiera się więc na aksjologicznych wymaganiach stawianych ustawodawcy, które podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Sądu I instancji ustawodawca wprowadzając ustawą z dnia 16 września 2011 r. instytucję wyłączenia części dzierżawionych nieruchomości wchodzących w skład (...) Skarbu Państwa nie dopuścił się niezasadnego pozbawienia określonej grupy dzierżawców praw wcześniej nabytych. Ograniczenie praw w obecnym systemie prawnym może bowiem znaleźć uzasadnienie w realizacji normy konstytucyjnej innej, niż wyrażona w ochronie praw uprzednio nabytych. Zgodnie bowiem z art. 23 Konstytucji R.P. podstawa ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne. Wprowadzone zaś przedmiotową ustawą zmiany w prawie mają w założeniu służyć zwiększeniu areалу należącego właśnie do gospodarstw rodzinnych. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 Nr 233, poz. 1382) jako cel wprowadzenia ustawy wskazano bowiem usprawnienie systemu obrotu ziemią rolniczą, ułatwienie pozyskiwania ziemi przez rolników indywidualnych (w rozumieniu przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, tj. osobom zamierzającym powiększyć gospodarstwa rodzinne czy też osobom posiadającym kwalifikacje rolnicze, zamierzającym utworzyć gospodarstwo rodzinne oraz jak najszybsze rozdysponowanie gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 4 ust.7 ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 Nr 233, poz. 1382), w przypadku dokonania zmiany umowy dzierżawy, o której mowa w ust. 5, dzierżawcy przysługuje uprawnienie do zakupu całości albo za zgodą Agencji Nieruchomości Rolnych części nieruchomości, która pozostała przedmiotem dzierżawy, na zasadach określonych w ustawie, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z zastosowaniem prawa pierwszeństwa, o którym mowa w art. 29 ustawy, wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, niezależnie od faktycznego czasu trwania umowy dzierżawy, w przeciwieństwie do uregulowań dotychczasowych. W konsekwencji w ocenie Sądu I instancji kwestionowane przepisy mogły stanowić podstawę działania pozwanego. Sąd Okręgowy uznał, że przepisy ustawy z dnia 16 września 2011 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 Nr 233, poz. 1382), mające zastosowanie w niniejszej sprawie, są jasne i nie wymagają dodatkowej wykładni.

Zgodnie z art. 4 ust. 1, jeżeli umowa dzierżawy zawartej przed dniem wejścia w życie ustawy, czyli jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, przedmiotem której są nieruchomości wchodzące w skład (...) Skarbu Państwa, nie zawiera postanowienia o możliwości wyłączenia, o którym mowa w art. 38 ust. 1a ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.), Agencja Nieruchomości Rolnych, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, musi przedstawić dzierżawcom, w formie pisemnego zawiadomienia, propozycję dokonania zmian tej umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30%

powierzchni użytków rolnych, będących przedmiotem dzierżawy. Brzmienie zawartej pomiędzy stronami umowy dzierżawy wskazuje jednoznacznie na to, że przed wejściem w życie wskazanego przepisu, w umowie nie istniał zapis dotyczący możliwości wyłączenia. Pozwana miała w zaistniałej sytuacji obowiązek podjąć działania mające na celu wyłączenie z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem tejże dzierżawy. Zawarty w przepisie art. 4 ust. 1 ustawy zwrot „Agencja Nieruchomości Rolnych przedstawi” oznacza, że pozwany był zmuszony zrealizować nałożony na niego ustawowy obowiązek, ponieważ ustawodawca nie pozostawił jej w tym zakresie możliwości wyboru. Celem realizacji wskazanego obowiązku pozwany zawiadomił powodową spółkę o wyłączeniu z dzierżawy szczegółowo wskazanych w piśmie z dnia 14 maja 2012 r. działek. Pozwany pouczył przy tym powoda, że w przypadku niezłożenia przez niego oświadczenia o przyjęciu zaproponowanych zmian do umowy dzierżawy w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia lub złożenia oświadczenia z zastrzeżeniem zmiany lub uzupełnienia, jak również nieuzupełnienia oświadczenia we wskazanym przez pozwanego zakresie i terminie, pozwany uzna, że powód odrzucił warunki zaproponowane w zawiadomieniu. Powodowa spółka złożyła zaś stronie pozwanej oświadczenie, iż przyjmuje propozycję wyłączenia z przedmiotowej umowy dzierżawy działek wskazanych w zawiadomieniu z dnia 14 maja 2012 r., jednakże pod wieloma warunkami. Pozwany nie mając umocowania ustawowego do realizacji postulatów powodowej spółki co do warunków proponowanych w piśmie z 10 sierpnia 2012 r. miał podstawy aby uznać pismo za oświadczenie o odrzuceniu zaproponowanych przez pozwanego zmian umowy dzierżawy w trybie art. 4 ust. 3 pkt 2. Jednocześnie słusznie wywodził z tego utratę przez powodową spółkę prawa do bezprzetargowego zakupu nieruchomości w trybie pierwszeństwa, jakie wynikało z 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 2007 r. Nr 231, poz. 1700 ze zm.).

O kosztach procesu Sąd orzekł w punkcie 2 wyroku na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

W apelacji od powyższego wyroku powód wniósł o jego zmianę poprzez uwzględnienie powództwa w całości, a ewentualnie o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji i zasądzenie ja jego rzecz zwrotu kosztów procesu. Apelujący zarzucił naruszenie:

- art. 2, art. 20, art. 21 ust. 1 i 2 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2, art. 22, art. 23, art. 31 ust 3 i art 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP
- poprzez ich pominięcie i niewłaściwe zastosowanie przy rozpoznaniu sprawy i uznanie, że art. 4 ust. 1 -15 oraz 5 1-3 ustawy z dnia 16.09.2011 r o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011. Nr 233, poz. 1382) nie naruszają w/w przepisów Konstytucji,
- art. 107 i 106 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej poprzez ich niezastosowanie,
- art. 58 k.c. poprzez uznanie, że § 3 ust. 3 oraz § 17 ust. 3 umowy z dnia 31.05.1993r.,zmienionej aneksem z dnia14.05.2010 r. nie są niezgodne z zawiadomieniem wydzierżawiającego z dnia 14.05.2010 r.,
- art. 551 k.c. i 55<sup>4</sup> k.c. poprzez ich pominięcie i rozpoznanie sprawy bez uwzględnienia, że grunty dzierżawione są składową gospodarstwa rolnego i nie można żądać wydania jego części bez proporcjonalnego przejęcia jego zobowiązań, pracowników oraz ruchomości oraz rozliczenia nakładów,
- art. 29 ust. 1 pkt 3 i 39 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa w zw. z art. 596 – 602 k.c. poprzez ich niewłaściwą interpretację,
- art. 233 k.p.c. poprzez przyjęcie, że zmiana ustawy nie narusza praw nabytych powódki,
- art. 316 kpc w zw. z art. 244, 245, i 365 i 366 kpc poprzez błędne ustalenie stanu faktycznego sprawy i niezrozumienie jej istoty,
- art. 229 i 230 kpc w zw. z art. 245 kpc poprzez oparcie się w sprawie jedynie na ustawie podczas gdy na podstawie dokumentów a przede wszystkim umowy dzierżawy, oraz dokumentów potwierdzających poniesione inwestycje

pozwana winna była się z powódką rozliczyć stąd przesłane zawiadomienie było sprzeczne z umową a oświadczenie powódki o przyjęciu zmian odpowiadało stosunkowi umownemu,

- art. 704 kodeksu cywilnego i 679 kodeksu cywilnego poprzez ich pominięcie, a zgodnie z którymi wcześniejsze wypowiedzenie umowy terminowej jest niezgodne z prawem, stąd art. 4 i 5 ustawy o zmianie u.o.g.n.r.s.p. pozostają w sprzeczności z przepisami mającymi zastosowanie do wiążącej strony umowy dzierżawy, albowiem żądanie wyłączenia z niej 30% gruntów to w istocie nic innego jak żądanie wcześniejszego jej rozwiązania w części.

Ponadto powód, na podstawie art. 390 kpc, wniósł o przedstawienie wskazanego w apelacji zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu oraz o zwrócenie się na podstawie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przez z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności wskazanych przepisów z Konstytucją.

Pozwana wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania odwoławczego.

### **Sąd Apelacyjny zważył co następuje.**

Przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe wyjaśniło wszystkie fakty mające istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia. Poczynione na jego podstawie ustalenia faktyczne, jako oparte na niespornych dowodach nie budzą zastrzeżeń.

Podniesione przeciwko tym ustaleniom zarzuty naruszenia przepisów postępowania cywilnego odnoszą się w istocie do prawidłowości subsumcji ustaleń faktycznych pod przepisy prawa materialnego bądź są nieuzasadnione.

Sąd Apelacyjny podzielił więc i przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu I instancji.

Na wstępie dalszych rozważań zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 321 par.1 k.p.c. sąd nie może wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie.

Pojęcie żądania ( przedmiotu żądania) określa art. 187 par. 1 k.p.c., mówiąc

o dokładnie określonym żądaniu i przytoczeniu faktów uzasadniających żądanie.

W przypadku żądania opartego na treści art. 189 k.p.c., zgodnie z którym powód może żądać ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, gdy ma w tym interes prawny, granice żądania wyznacza m.in. wskazany przez powoda interes prawny.

Powód zgłosił dwa żądania. Po pierwsze, domagał się ustalenia, że w świetle treści łączącej strony umowy dzierżawy nieruchomości rolnej, zawiadomienie Wydierżawiającego z dnia 14.05.2012r. (...) było prawnie nieskuteczne wobec powódki, gdyż strony w umowie wskazały jakie grunty mogą być wyłączone z przedmiotu umowy, a ponadto ustaliły sposób dokonania wskazanego wyłączenia wraz ze sposobem rozliczenia się stron w związku z rozwiązaniem umowy dzierżawy.

Tak określając swoje żądanie, również w zakresie interesu prawnego, powód powołując się na wynikającą z art.3 k.c. zasadę *lex retro non agit*, wskazał na bezzasadność stosowania do łączącej strony stosunku zobowiązaniowego przepisu z art.4 ustawy z dnia 16 września 2011r.o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw ( Dz.U. 2011.233.1382). Podnosił, że przepis ten narusza jego prawa podmiotowe i jako taki jest sprzeczny z Konstytucją R.P. Tym samym powód wykluczał co do zasady możliwość zastosowania wobec niego art.4 ustawy z dnia 16 września 2011r.

Po drugie, domagał się ustalenia, że na podstawie jego oświadczenia z dnia 10.08. 2012r. złożonego pozwanemu po zawiadomieniu z dnia 14.05.2012r., do niedokonania zmiany umowy dzierżawy w przedmiocie zmniejszenia przedmiotu dzierżawy o 30% użytków rolnych doszło z przyczyn leżących po stronie pozwanej, co wyklucza

zastosowanie wobec powoda sankcji w postaci utraty uprawnień z art. 29 ust.1 pkt.3 i art.39 ust.2 pkt.1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

Pismo powoda z dnia 10.08.2012r., na które powołał się w drugim żądaniu zawierało zaś zgodę na wyłączenie działek wskazanych przez wydzierżawiającego w piśmie z dnia 14.05.2012r., a stanowiących 30% powierzchni użytków rolnych w stosunku do powierzchni określonej w ostatnim aneksie do umowy dzierżawy, tyle tylko, że pod wskazanymi w nim warunkami.

Niezależnie już od kwestii, że zważywszy na treść obu żądań, drugie winno być traktowane jako ewentualne, to jego treść wiązała się ściśle ze zgodą na wyłączenie dalszych 30% powierzchni użytków rolnych, a więc ze zgodą, co do zasady, na stosowanie do stosunku prawnego łączącego strony przepisów ustawy z 16 września 2011r., w tym w całości jej art.4.

Przy tak określonych przez powoda żądaniach, Sąd nie mógł bez naruszenia art.321 par.1 k.p.c. rozstrzygać o prawnej skuteczności zastosowania wobec powoda sankcji z art.4 ust.11 ustawy z dnia 16 września 2011r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw ( Dz. U.

(...) (...)) z tej tylko przyczyny, że zawiadomienie wydzierżawiającego z dnia 14.05.2012r. nie uwzględniło w ramach wskazanej w nim 30% powierzchni, wcześniej już wyłączonych z przedmiotu dzierżawy użytków rolnych. Argumentacja powoda w tym względzie była oderwana od treści zgłoszonych żądań, w tym wskazanego interesu prawnego.

Z tych przyczyn poza rozważaniami Sądu Apelacyjnego pozostały zarzuty skarżącego związane z kwestią wielkości, uzasadnionych w świetle art. 1 ust.22 i art. 4 ust.1 i 2 ustawy

z dnia 16 września 2011r., wyłączeń powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu I instancji o dopuszczalności oceny zgłoszonych roszczeń w płaszczyźnie art.189 k.p.c.

W orzecznictwie i literaturze przedmiotu dopuszcza się ustalenie na podstawie art. 189 k.p.c. faktu mającego charakter prawotwórczy, jeżeli w istocie zmierza do ustalenia prawa lub stosunku prawnego. Zawiadomienie Agencji z art.4 ust.1 ustawy z dnia 16 września 2011r. zawierające propozycję dokonania zmian umowy dzierżawy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy ( o którym mowa w pierwszym żądaniu), nie jest równoznaczne z „oświadczeniem woli zawarcia umowy sprzedaży”; nie jest elementem czynności prawnej. Jest jednak warunkiem prawnym (conditio iuris) niezbędnym dla wywołania określonych w tejże ustawie skutków prawnych, w tym przewidzianych w ust.4 i 11 art.4 . Powód zaś wykazał interes prawny w ustaleniu nieistnienia skutków prawnych wiązanych w ustawie z zawiadomieniem Agencji.

Istota sporu sprowadzała się w pierwszej kolejności do rozstrzygnięcia o dopuszczalności stosowania przepisów ustawy z dnia 16 września 2011r. w tym art.4, do umów dzierżawy nieruchomości rolnych Skarbu Państwa zawartych przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Sąd Apelacyjny uznał, podobnie jak Sąd Okręgowy, że w sprawie nie zachodzą wątpliwości co do zgodności przepisów tejże ustawy z Konstytucją R.P., które uzasadniałyby zwrócenie się z odpowiednim pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

Przepisy ustawy z dnia 16 września 2011r. nowelizujące dotychczasowe przepisy ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007.231.1700), nie wprowadziły żadnych uregulowań, które wpływałyby, z pominięciem stron umowy i jej postanowień, na podstawowy stosunek zobowiązaniowy jakim jest umowa dzierżawy nieruchomości rolnej Skarbu Państwa. Bez zgody stron nie mogą być zmienione żadne postanowienia umowy co do przedmiotu dzierżawy, okresu jej obowiązywania, wysokości czynszu itp.

Przepisy ustawy z dnia 16 września 2011r. zmieniły natomiast sytuację prawną dotychczasowego dzierżawcy w przypadku przeznaczenia przez wydzierżawiającego – Agencję Nieruchomości Rolnych, której Skarb Państwa powierzył wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do m.in. nieruchomości rolnych ( art.1ust.1 pkt.1, art. 3 i art.5 ust.1 ustawy z dnia 19 października 1991r.) – nieruchomości do sprzedaży bądź jej przeznaczenia do dalszej dzierżawy. Skorzystanie przez dzierżawcę z przewidzianego z mocy ustawy pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości albo kontynuowania dzierżawy zgodnie z art.29 ust.1 pkt.3 i art.39 ust.2 pkt.1 ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zostało uzależnione w art.4 od zgody dzierżawcy na propozycję zmiany umowy w zakresie wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy.

Wbrew twierdzeniom powoda, przewidziane w ustawie z dnia 19 października 1991r. pierwszeństwo nabycia nieruchomości nie jest prawem podmiotowym. Charakter prawny instytucji pierwszeństwa nabycia nieruchomości był już przedmiotem oceny Sądu Najwyższego, który ostatecznie jednolicie wskazuje, iż nie nawiązuje ona do kategorii uprawnienia , lecz wynika z zakazu zadysponowania rzeczą przez właściciela, a ściślej przez podmiot wykonujący prawo własności Skarbu Państwa tj. przez Agencję ( uchwała 7 sędziów S.N. z dnia 23.07.1992r., III CZP 62/92, OSNC 1992/12/214, uchwała S.N. z dnia 21,12,2006r., IIICZP 121/06, OSNC z 2007/10/149, uchwała S.N. z 7.10.2008r. III CZP 95/08, OSNC 2009/9/121). Realizacja pierwszeństwa jest możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem ( decyzją o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży) sytuację , w której zakaz staje się aktualny. W konsekwencji, pierwszeństwo nabycia nieruchomości nie uprawnia do roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży czy do roszczenia o ustalenie nieważności umowy sprzedaży zawartej z pominięciem uprzywilejowanego ustawą, a jedynie do roszczenia o naprawienie ewentualnej szkody wynikłej z uchybienia przez Agencję zakazu swobodnego rozporządzania prawem własności. Omawiane prawo nie jest tożsame z prawem pierwokupu z kodeksu cywilnego.

W konsekwencji, nie znajdują do niego zastosowania przepisy o pierwokupie z art.596 – 602 k.c., co wynika zresztą wprost z art. 29 ust.1 pkt.7 podpkt.1g. ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa.

W istocie, ustawowe pierwszeństwo nabycia nieruchomości rolnej przez dotychczasowego dzierżawcę, z pominięciem trybu przetargowego zmierzającego do wyłonienia spośród zainteresowanych kontrahenta oferującego najbardziej korzystne warunki kupna, jest przywilejem wypływającym z ograniczenia podmiotowego prawa własności Skarbu Państwa w swobodzie rozporządzania tym prawem i z ograniczenia praw związanych z uczestnictwem w życiu gospodarczym innych podmiotów zainteresowanych nabyciem nieruchomości.

Podobny charakter ma przewidziane w art.39 ust.2 pkt.1 ustawy z dnia 19 października 1991r. pierwszeństwo dzierżawcy do dalszego dzierżawienia nieruchomości.

W tym przypadku skorzystanie z tego uprawnienia zależne jest zresztą nie tylko od zachowania wydzierżawiającego (decyzji o przeznaczeniu nieruchomości do dzierżawy), ale również od uzgodnienia przez obie strony nowych warunków umowy z ograniczeniem swobody ustaleń co do wysokości czynszu, który nie może być niższy niż dotychczasowy.

Wynikające z mocy przedstawionych przepisów szczególne preferencje związane z pierwszeństwem dotychczasowego dzierżawcy, stanowią odstępstwo tak od zasad ogólnych przewidzianych w ustawie z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa nakazujących równe traktowanie podmiotów zainteresowanych kupnem lub dzierżawą oraz zabezpieczenie interesów majątkowych właściciela nieruchomości, jak i przewidzianych w przepisach kodeksu cywilnego o własności. Tego rodzaju uregulowania prawne przewidziane w nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 29 kwietnia 1985r. dokonanej 1990r., podyktowane były ważnymi względami społecznymi związanymi z przemianami ustrojowymi, dążeniem Państwa do realizacji korzystnej dla rozwoju rynku nieruchomości polityki rolnej.

Ustawa z dnia 16 września 2011r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw nie jest sprzeczna z art. 3 k.c., zgodnie z którym ustawa nie ma mocy wstecznej,



chyba że to wynika z jej brzemienia lub celu, tym bardziej nie jest sprzeczna z Konstytucją R.P., która nie wyraża wprost zakazu wstecznego działania norm prawa prywatnego. Aczkolwiek nie ulega wątpliwości, że retroaktywność prawa podważa podstawową zasadę prawa wyrażoną także w art.3 k.c. - *lex retro non agit*, tym niemniej nie jest wyłączona, szczególnie gdy uzasadniają ją ważne powody znajdujące swoje odzwierciedlenie w wartościach chronionych w Konstytucji R.P.

Jak już wyżej wskazano, ustawa nie zmienia praw i obowiązków stron w zakresie przedmiotu umowy tj. dzierżawy. W kwestionowanym przez powoda art.4, nie odnosi się do sytuacji, w której dzierżawca jeszcze przed wejściem w życie ustawy uzyskał już możliwość skorzystania z pierwszeństwa kupna nieruchomości lub kontynuacji dzierżawy. Co do zasady, nadal nie pozbawia dzierżawcy preferencji wynikających z pierwszeństwa, gwarantując przy tym ich realizację wobec dzierżawców, których łączna powierzchnia użytków rolnych dzierżawiona w dniu wejścia w życie ustawy po dokonaniu wyłączenia nie przekraczałyby 300 ha. ( art.5 ust.1 pkt.1). Pozostawiając dzierżawcy decyzję co do proponowanej zmiany umowy, realizuje cele polityki rolnej uwzględniające w większym niż dotychczas stopniu zasadę wyrażoną w art.23 Konstytucji oraz ustawie z dnia 11 kwietnia 2003r. o kształtowaniu ustroju rolnego ( Dz.U.2012.803), w myśl której podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne tj. gospodarstwo prowadzone przez rolnika indywidualnego, w którym łączna powierzchnia użytków rolnych jest nie większa niż 300 ha. Ograniczając powierzchnię nieruchomości rolnej, co do której dzierżawcy przysługuje pierwszeństwo kupna lub kontynuacji dzierżawy do 500 ha, zapewnia każdemu ( a nie tylko dzierżawcy) w większym niż dotychczas stopniu wolność działalności gospodarczej i prawo do równego traktowania w życiu gospodarczym tj. realizację wartości chronionych w art.22 i 32 Konstytucji. Nie sposób w końcu nie zauważyć, że przez częściowe zniesienie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności Skarbu Państwa do nieruchomości rolnych, zapewnia efektywniejsze rozporządzanie nimi i uzyskiwanie środków na cele społeczne i potrzeby Państwa z należyтым uwzględnieniem art.1 i 2 Konstytucji.

Podkreślić raz jeszcze należy ( w związku z treścią podniesionych przez powoda zarzutów, w których powołuje się na konstytucyjną ochronę prawa własności), że to nie dzierżawcy lecz Skarbowi Państwa przysługuje prawo własności do nieruchomości rolnych będących w zasobach Agencji Nieruchomości Rolnych.

Wszystko to uzasadnia ocenę o bezzasadności zarzutów naruszenia art. 2, art.20, art.21 ust. 1 i 2, art.22, art.,23, art.,31 ust.3, art.32 ust.1 i 2 , art. 64 Konstytucji, art.107 i 106 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 58 k.c., art.29 ust.1 pkt.3 i art.39 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa w zw. z art.596 – 602 k.c. i art.704 i 679 k.c.

Nie zasługiwały też na uwzględnienie dalsze zarzuty skierowane przeciwko oddaleniu drugiego żądania z pozwu.

Trafnie bowiem Sąd I instancji ocenił, że podstawy żądania powoda w tym zakresie nie znajdują oparcia w treści art. 4 ust.1,2,3 ustawy z dnia 16 września 2011r., który w sposób wyczerpujący ustala zakres możliwych zmian w dotychczasowej umowie dzierżawy, treść tak zawiadomienia Agencji jak i oświadczenia dzierżawcy uzasadniającego uznanie, że przyjął zaproponowane przez Agencję zmiany umowy. Zmiany mogły dotyczyć wyłącznie kwestii wyłączenia z dzierżawy 30% powierzchni użytków rolnych będących przedmiotem dzierżawy. W żadnym razie nie można więc uznać, że oświadczenie powoda z dnia 10.08.2012r. wyrażało zgodę na proponowaną w zawiadomieniu zmianę umowy w zakresie przewidzianym i jedynie dopuszczalnym art.4 ust.1 ustawy, skoro zgoda ta została obwarowana spełnieniem przez Agencję warunków w postaci zgody na dalsze zmiany umowy dotyczące zapłaty odszkodowania z tytułu utraconych korzyści z wyłączonego areалу przed upływem terminu dzierżawy oraz uzależnienia przejścia tego areалу przez Agencję od „...wyłonienia nabywcy nieruchomości ...w osobie rolnika indywidualnego w rozumieniu ustawy o ustroju rolnym, w przetargu ograniczonym”.

Powód nie złożył wymaganego oświadczenia w określonym w art. 4 ust.3 pkt.1 ustawy z 16 września 2011r. terminie ( ani zresztą w żadnym innym) dlatego brak podstaw do ustalania, że nie wystąpił związany z tym skutek przewidziany w ust.4 art.4, w konsekwencji skutek z ust.11 art.4.

Wskazać przy tym też należy, że z wyłączeniem części użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy bez odszkodowania i bez jakichkolwiek innych zastrzeżeń, dzierżawcy znacznych powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa musieli

liczyć się już wcześniej. Stosowne postanowienia zawierane były już we wcześniejszych umowach, czego najlepszym przykładem są umowy dzierżawy łączące strony. Nadto, przyjęte w art.4 ust.1,2,5,6 ustawy zasady wyłączenia 30% użytków rolnych z przedmiotu dzierżawy z umów zawartych przed dniem w życie ustawy są tożsame do przewidzianych w art.38 ust.1a dla umów dzierżawy zawieranych po dniu wejścia w życie ustawy. Nie zachodzi zatem dyskryminacja przyjętymi w ustawie rozwiązaniami dotychczasowych dzierżawców nieruchomości o powierzchni przekraczającej 500 ha.

Brak jest zatem podstaw prawnych do podzielenia wywodów skarżącego wyprowadzanych z faktu poniesienia przez niego określonych wydatków na grunty podlegające wyłączeniu czy spodziewanych korzyści majątkowych z ich uprawy. Ustawodawca pozostawił dzierżawcy kalkulację kosztów raz korzyści i decyzję co do kontynuowania dzierżawy w oparciu o dotychczasową umowę albo w oparciu o umowę zmienioną z pierwszeństwem kupna bądź kontynuowania dzierżawy.

Z przyczyn wyżej przedstawionych Sąd Apelacyjny na podstawie art.385 k.p.c. oddalił apelację powoda jako bezzasadną.

O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd orzekł na podstawie 108 par.1 k.p.c., art. 98 par.1 i 3 k.p.c. w zw. z par.6 pkt.7 i par.12ust.1 pkt.2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28.09.2002r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu.

SSA M. Mazurkiewicz - Talaga SSA J. Nowicki SSA E. Staniszevska