RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 16 grudnia 2021 r.

1001-8.TK.46.2021
SK 57/21

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną A O., wnoszącej o stwierdzenie, że art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 2243 ze zm.) – „w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w konsekwencji wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami wbrew treści wiążących je stosunków" – jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2020 r., poz. 2243

ze zm.) – w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do przypadków władania nieruchomością bez tytułu prawnego, co do których w umowach dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie tego przepisu, a wygasłych w okresie jego obowiązywania, w odmienny sposób określono sposób obliczania wynagrodzenia – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

A O. (dalej: Skarżąca) wniosła o zbadanie zgodności art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r., poz. 2243 ze zm.; dalej: u.g.n.r. lub zaskarżona ustawa) – w opisanym na wstępie zakresie – z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna wniesiona została na tle następującego stanu faktycznego.

W dniu lutego 2004 r. Agencja Nieruchomości Rolnych w Warszawie Oddział Terenowy w W (dalej: ANR) – jako wydzierżawiający – zawarła ze Skarżącą – jako dzierżawcą – umowę dzierżawy nieruchomości rolnych na okres . Przedmiotem dzierżawy były nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób). Zgodnie z § 17 pkt 5 tej umowy, jeżeli po jej wygaśnięciu lub rozwiązaniu dzierżawca nie wydałby przedmiotu dzierżawy, wydzierżawiający miał naliczać opłatę z tytułu bezumownego korzystania z gruntów w wysokości ówczesnego czynszu dzierżawnego wraz z karą umowną w wysokości 25% tej opłaty.

Pismami z lutego i marca 2014 r. ANR poinformowała Skarżącą, że z dniem lipca 2014 r. umowa wygasa. W późniejszym okresie ANR kilkakrotnie bezskutecznie wzywała Skarżącą do wydania nieruchomości oraz do zapłaty należności z tytułu bezumownego z niej korzystania.

Wysokość tej należności ANR obliczyła nie w oparciu o zapis § 17 pkt 5 umowy z lutego 2004 r., lecz na podstawie art. 39b u.g.n.r., który został dodany do zaskarżonej ustawy na mocy art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa nowelizująca).

Skarżąca nie dostosowała się do wezwań ANR.

Z dniem 1 września 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U., poz. 624 ze zm.). Na mocy art. 8 tej ustawy Skarb Państwa powierzył Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR), w miejsce ANR, wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu.

Pozwem z marca 2018 r. KOWR wniósł o zasądzenie od Skarżącej kwoty zł tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wraz z odsetkami ustawowymi i zasądzenie kosztów procesu.

Sąd Okręgowy w W , wyrokiem z grudnia 2018 r., sygn. , zasądził od Skarżącej kwotę zł wraz z ustawowymi odsetkami i oddalił powództwo w pozostałym zakresie. Wydając rozstrzygnięcie, sąd przyjął, że dochodzone przez KOWR wynagrodzenie należy obliczyć na podstawie § 17 pkt 5 zawartej między stronami sporu umowy z 3 lutego 2004 r.

Rozpoznający apelację powoda Sąd Apelacyjny w W nie podzielił powyższego poglądu i wyrokiem z września 2019 r., sygn. , zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że zasądził na rzecz KOWR

dalszą kwotę zł wraz z kosztami procesu. Sąd II instancji uznał, że w rozpatrywanym przypadku art. 39b u.g.n.r. stanowi podstawę do obliczenia wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Ustanie stosunku prawnego po wygaśnięciu umowy dzierżawy, a w następstwie tego bezumowne korzystanie z nieruchomości, jest – w ocenie sądu – nowym zdarzeniem podlegającym ocenie według obowiązującego stanu prawnego. Uregulowanie art. 39b u.g.n.r. ma zastosowanie do takich zdarzeń powstałych w dacie jego obowiązywania. Sąd Apelacyjny w W nie miał także wątpliwości, że Skarżąca jest posiadaczem w złej wierze.

Skarżąca podnosi, że na podstawie § 17 pkt 5 zawartej z ANR umowy z 3 lutego 2004 r. nabyła prawo majątkowe do korzystania po jej wygaśnięciu z będących przedmiotem umowy nieruchomości za opłatą powiększoną o 25% w stosunku do wysokości ustalonego czynszu dzierżawnego. Mogła zatem układać swoje interesy w uzasadnionym prawnie zaufaniu, że wynagrodzenie to nie ulegnie nagłej i niespodziewanej zmianie.

Skarżąca nie zgadza się z poglądem Sądu Apelacyjnego w W , iż bezumowne korzystanie z rzeczy jest nowym zdarzeniem podlegającym ocenie według obowiązującego stanu prawnego. Z samego faktu, że umowa dzierżawy, po upływie okresu obowiązywania, nie stanowi podstawy prawnej dla dzierżawcy do dalszego władania nieruchomością nie wynika, iż traci ważność zapis w tej umowie dotyczący opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu rolnego.

Skarżąca wskazuje, że objęcie dyspozycją art. 39b u.g.n.r. stosunków zobowiązaniowych powstałych przed jego wejściem w życie, które w swojej treści zawierają postanowienie dotyczące wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, przesądza o naruszeniu art. 2 Konstytucji. Jeżeli bowiem strony umowy ukształtowały stosunek prawny w określony sposób, to późniejsza jednostronna i arbitralna ingerencja w taką umowę narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Ponadto, zdaniem Skarżącej, wprowadzenie regulacji z art. 39b u.g.n.r. narusza zasadę ochrony interesów w toku. Dzierżawcy, kształtując w umowie stosunek prawny, nie mogli się bowiem spodziewać, że w przyszłości wejdzie w życie prawo rangi ustawowej, które będzie podstawą do zmiany ich obowiązków.

Skarżąca podkreśla, że prawa majątkowe podmiotów władających nieruchomościami bez tytułu prawnego, podobnie jak prawa majątkowe dzierżawców, są chronione na gruncie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przepis art. 39b ust. 1 u.g.n.r. – w ocenie Skarżącej – nie tylko nie udzielił ochrony prawom majątkowym podmiotów władających nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, ale taką ochronę zmniejszył bądź jej wręcz całkowicie pozbawił. Naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nastąpiło poprzez jednostronną i arbitralną ingerencję w stosunek prawny ukształtowany przed wejściem w życie nowego prawa oraz przez pogorszenie sytuacji prawnej podmiotów władających nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, które to podmioty w umowach dzierżawy uregulowały odmiennie od art. 39b u.g.n.r. kwestię wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych.

Skarżąca stwierdza, że przyjętym w Konstytucji standardem nie jest specjalna ochronna własności Skarbu Państwa, ale równe traktowanie wszystkich podmiotów. Przyznanie w art. 39b u.g.n.r. państwu i podmiotom publicznym pozycji nadmiernie uprzywilejowanej w stosunku do podmiotów prywatnych pozostaje zatem w sprzeczności z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Skarżąca zauważa, że dodanie do zaskarżonej ustawy art. 39b doprowadziło do modyfikacji funkcji instytucji prawnej odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Takiej zmianie powinno towarzyszyć wzmocnienie gwarancji konstytucyjnych wynikających z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Wprowadzana regulacja nie powinna mieć w szczególności zastosowania z mocą wsteczną. Ustawodawca – w ocenie Skarżącej – nie zapewnił adekwatnej ochrony praw majątkowych dzierżawców,

którzy w umowie ustalili opłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Zostali oni zaskoczeni nową regulacją i nie mieli możliwości przygotowania się od strony majątkowej na poniesienie kosztów związanych z drastycznym podniesieniem wynagrodzenia.

Rozpoznający sprawę Skarżącej Sąd Apelacyjny w W orzekł ostatecznie o Jej prawach na podstawie art. 39b u.g.n.r. mającego następujące brzmienie:

„1. Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Krajowego Ośrodka wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

2. Wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, ustala się na dzień, w którym Krajowy Ośrodek zażądał zwrotu nieruchomości.

3. Do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224-231 Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229.”.

Na mocy art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1080) w art. 39b ust. 1 u.g.n.r. wyraz „5-krotność” zastąpiono wyrazem „30-krotność”.

Zmiana powyższa nie ma znaczenia dla badania zarzutów podniesionych w analizowanej skardze konstytucyjnej. Ocenie podlegać będzie zaskarżone uregulowanie w brzmieniu stanowiącym podstawę rozstrzygnięcia sprawy Skarżącej.

Sformułowany w analizowanej skardze problem konstytucyjny sprowadza się do tezy, że objęcie określonym w art. 39b u.g.n.r. sposobem obliczania

wynagrodzenia także tych przypadków, w których bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu rozpoczęło się po wejściu zaskarżonego przepisu w życie, a w zawartych na gruncie poprzednio obowiązującego prawa umowach dzierżawy tych nieruchomości ustalono w odmienny sposób kwestię naliczania tego wynagrodzenia, prowadzi do naruszenia wzorca kontroli rekonstruowanego z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżąca stwierdza, że dodanie do zaskarżonej ustawy uregulowania art. 39b ingeruje w stosunki prawne ukształtowane wcześniej zawartą umową dzierżawy, prowadząc do naruszenia wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych, a także pozbawia – wynikającej z art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej – ochrony praw majątkowych podmioty władające nieruchomościami bez tytułu prawnego.

Zauważyć w tym miejscu należy, że Skarżąca w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej odwołuje się zamiennie do naruszenia zasady ochrony praw nabytych i zasady ochrony interesów w toku. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że ta ostatnia zasada znajduje uzasadnienie w koncepcji państwa prawnego oraz zasadzie zaufania obywateli do państwa i pewności prawa. Zasada ochrony interesów w toku nakazuje chronić zaufanie obywatela, który – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne i przystąpił do ich realizacji. Zmiana przepisów prawa określających warunki realizacji zaplanowanych posunięć ekonomicznych nie może naruszać interesów w toku osób, które podjęły pewne działania na gruncie wcześniejszych przepisów. Nie można oczywiście przypisywać ochronie interesów w toku charakteru absolutnego, gdyż zmienność prawa jest elementem, z którym muszą się liczyć obywatele. Spoczywający na ustawodawcy obowiązek poszanowania interesów w toku aktualizuje się m.in. wówczas, gdy jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania danej regulacji (zob. wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 36/10, OTK

ZU nr 6/A/2011, poz. 50). Skarżąca nie rozpoczęła jednak bezumownego korzystania z nieruchomości na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów i wejście w życie art. 39b u.g.n.r. nie doprowadziło do ingerencji w trwający stosunek prawny dzierżawy. Zasada ochrony interesów w toku nie ma zatem zastosowania w analizowanej sprawie, a odwołanie się do niej w uzasadnieniu skargi należy traktować jedynie jako wzbogacenie argumentacji dotyczącej naruszenia zasady ochrony praw nabytych.

Merytoryczna ocena podniesionego w skardze zarzutu uzależniona jest od ustalenia, czy Trybunał Konstytucyjny ma podstawy do rozpoznania tej sprawy.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędne jest kontrolowanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Wynik wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej nie przesądza bowiem definitywnie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania (zob. wyrok z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU z 2021 r., seria A, poz. 44 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa o TK). Do formalnych wymogów tego środka, określonych w art. 53 ust. 1 ustawy o TK, należą m.in.: wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób, zostały naruszone, a także uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu. Obowiązek wypełnienia tych wymogów spoczywa na skarżącym. Uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Z tego

samego względu nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli (zob. wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102). „Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli (zarówno przyjętego jako wzorzec podstawowy, jak i mającego charakter związkowy)" (postanowienie z 5 czerwca 2019 r., sygn. SK 29/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 28).

Przystępując do oceny spełnienia przez skargę konstytucyjną wymogów formalnych, należy zauważyć, że Skarżąca upatruje naruszenia wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 Konstytucji w przyznaniu „państwu i podmiotom publicznym pozycji nadmiernie uprzywilejowanej w stosunku do podmiotów prywatnych" (skarga konstytucyjna, s. 17). Skarżąca uważa, że wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych prawa majątkowe korzystających bez tytułu prawnego z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu powinny podlegać takiej samej ochronie jak prawa wydzierżawiającej ANR.

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych, gdyż jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw, a równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 43).

ANR (a następnie KOWR) powierzono wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na rzecz Skarbu Państwa w stosunku do mienia wchodzącego w skład Zasobu. Prawa przysługujące wydzierżawiającemu należą do innej kategorii niż prawa dzierżawcy, a także korzystającego z nieruchomości bez tytułu prawnego.

Wzorzec kontroli z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest zatem nieadekwatny w świetle przedstawionego w analizowanej skardze uzasadnienia.

Wykorzystanie tego wzorca kontroli byłoby dopuszczalne w przypadku porównania np. ochrony praw majątkowych dzierżawców gruntów państwowych i prywatnych lub podmiotów korzystających z takich gruntów bez tytułu prawnego. Skarżąca nie przedstawia jednak uzasadnienia zarzutu na tej płaszczyźnie.

Dlatego postępowanie w zakresie wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Zasadne jest natomiast zbadanie zgodności zaskarżonego unormowania z art. 64 ust. 1 w związku z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw nabytych.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Postanowienie to obejmuje ochroną wszystkie prawa majątkowe, tj. takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Prawodawca konstytucyjny używa w art. 64 ust. 1 pojęcia „inne prawa majątkowe", nie definiując go. Należy zatem przyjąć, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych nie oznacza gwarancji określonej treści tych prawa. Nie oznacza też, że prawa te mają charakter wieczysty oraz absolutny. W szczególności, z zasady ochrony własności i innych praw majątkowych nie wynika, aby prawa majątkowe nie mogły podlegać ograniczeniom. To do ustawodawcy zwykłego należy, na podstawie art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, kompetencja do ukształtowania natury oraz konkretnej treści poszczególnych praw majątkowych, a także wykreowania ustawowych mechanizmów ochrony tych praw. Swoboda regulacyjna ustawodawcy w tym zakresie pozostaje jednak – co oczywiste – skrępowana wymaganiami wynikającymi z postanowień konstytucyjnych (zob. wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144).

Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru samodzielnego, lecz jest w orzecznictwie konstytucyjnym traktowana jako jeden z elementów składowych lub konsekwencja zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na poziomie najbardziej ogólnym zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Natomiast zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa obejmuje szerszy katalog działań legislacyjnych, które świadczą o braku lojalności państwa względem obywateli. „Istotę zasady lojalności państwa względem obywateli da się przedstawić jako zakaz zastawiania przez przepisy prawne pułapek, formułowania obietnic bez pokrycia, bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania; jako niedopuszczalność kreowania organom państwowym możliwości nadużywania swojej pozycji wobec obywatela” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 września 2015 r., sygn. K 14/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 124 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Ocena problemu konstytucyjnego przedstawionego w analizowanej skardze wymaga ustalenia w pierwszej kolejności, czy na skutek dodania do zaskarżonej ustawy art. 39b Skarżąca utraciła wynikające z umowy dzierżawy z 3 lutego 2004 r. prawo podmiotowe lub choćby maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa do ponoszenia opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości w kwocie stanowiącej wysokość czynszu dzierżawnego wraz z karą w wysokości 25% tej opłaty. Dopiero pozytywna odpowiedź na to pytanie otwiera pole do badania, czy utrata tego prawa lub jego ekspektatywy nastąpiła z naruszeniem wskazanego wzorca kontroli.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu należy zauważyć, że był on już przedmiotem kontroli Trybunału

Konstytucyjnego, który w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15, uznał, iż art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w złej wierze, jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 80). W wyroku tym Trybunał rozważył m.in. zarzut naruszenia przez art. 39b u.g.n.r. wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim zakwestionowany przepis różnicuje ochronę praw majątkowych podmiotów prywatnych korzystających z cudzej nieruchomości rolnej, niemających do niej tytułu prawnego i będących w złej wierze. Przedmiotem oceny było odmiennie traktowanie przez prawodawcę podmiotów władających nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i władających pozostałymi nieruchomościami.

W omawianym wyroku Trybunał stwierdził, że przepis art. 39b u.g.n.r. ma charakter imperatywny. To znaczy, że nawet jeżeli „władanie nieruchomością" bez tytułu prawnego wynika z niezwrócenia nieruchomości po wygaśnięciu stosunku prawnego (np. dzierżawy, użytkowania), to do wzajemnych rozliczeń między stronami tego stosunku znajdzie zastosowanie art. 39b u.g.n.r., bez względu na odmienne uregulowanie tej kwestii w umowie.

Trybunał Konstytucyjny ponadto podkreślił, że usprawiedliwieniem ingerencji we własność podmiotu prywatnego jest naganne działanie danego podmiotu, związane np. z nadużywaniem prawa na szkodę innego podmiotu bądź interesu publicznego. Szczególnym wypadkiem legitymizującym ograniczenie ochrony praw majątkowych jednostki jest nadużywanie przez nią prawa, prowadzące do przysporzenia naruszycielowi korzyści kosztem innej osoby. Osoba nadużywająca prawa nie może domagać się od państwa takiej samej ochrony jak osoba pozostająca w prawie i korzystająca z niego zgodnie z jego treścią. W sytuacji prawnej osoby nadużywającej prawa jest bezumowny użytkownik w złej wierze, który, mimo wiedzy o żądaniu przez właściciela wydania zajmowanej nieruchomości, nie czyni tego.

Trybunał Konstytucyjny dokonał też oceny zgodności art. 39b u.g.n.r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą odpowiedniej *vacatio legis*. W tym zakresie Trybunał wskazał, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, której częścią jest nakaz odpowiedniego spoczynku ustawy, ma zastosowanie generalnie do tych, którzy działają w dobrej wierze i przestrzegają obowiązującego prawa. Zakwestionowany przepis ma zastosowanie do podmiotów, które wykorzystują gospodarczo własność publiczną bez tytułu prawnego, a dodatkowo są w złej wierze, gdyż odmawiają wydania nieruchomości na żądanie ANR; mają więc świadomość, że nie przysługuje im tytuł prawny do nieruchomości. Konstytucyjna ochrona takich podmiotów musi być siłą rzeczy słabsza (niż podmiotów będących „w prawie" i mających tytuł prawny do rzeczy) – nie mogą one oczekiwać, że ustawodawca umożliwi im dalsze bezprawne zajmowanie własności publicznej i czerpanie z tego tytułu gospodarczych korzyści na preferencyjnych zasadach. Przepis art. 39b u.g.n.r. nie ma charakteru retroaktywnego, lecz retrospektywny. Ma zastosowanie tylko do stosunków trwających w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, a przewidziane w nim wynagrodzenie należne jest również od dnia wejścia w życie tej ustawy i obejmuje stan, który w poprzednim reżimie prawnym był uznawany za delikt podlegający odpowiedzialności prawnej. Nie sposób zatem uznać – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Powyższe omówienie wyroku Trybunału z 18 października 2016 r. wskazuje, że rozpoznaniu skargi konstytucyjnej wniesionej przez Skarżącą nie sprzeciwia się zasada *ne bis in idem.* Skarżąca kwestionuje bowiem odmienne treści normatywne niż te, które były przedmiotem kontroli konstytucyjnej w postępowaniu zakończonym wyrokiem z 18 października 2016 r. Nie zachodzi również negatywna przesłanka procesowa powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*), gdyż nie występuje tożsamość podmiotowa ze sprawą rozstrzygniętą tym wyrokiem.

Dokonując merytorycznej oceny podniesionego w analizowanej skardze zarzutu, należy odwołać się do poglądów zaprezentowanych w wyroku Sądu Najwyższego z 15 lutego 2018 r., sygn. IV CSK 255/17 (wyrok dostępny w Bazie orzeczeń Sądu Najwyższego na stronie: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx), które za trafne uznał również Sąd Apelacyjny we Wrocławiu, rozpoznający sprawę Skarżącej.

Art. 39b ust. 1 u.g.n.r. nakłada obowiązek zapłaty wynagrodzenia w określonej wysokości na każdą osobę władającą bez tytułu prawnego nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu, nie wiążąc tego obowiązku z niewykonaniem uprzednio istniejącego stosunku umownego. Obejmuje zatem zarówno taki stan faktyczny, w którym tytuł ten odpadł wobec wygaśnięcia stosunku prawnego, jak i taki, w którym władający gruntem nigdy nie miał do tego tytułu prawnego.

Stosunek prawny dzierżawy powstał między Skarżącą i ANR na mocy umowy respektującej przepisy zaskarżonej ustawy w brzmieniu obowiązującym przed zmianą dokonaną ustawą nowelizującą. Stosunek ten wygasł już po dodaniu do zaskarżonej ustawy art. 39b, a więc w czasie obowiązywania prawa nowego. Roszczenie KOWR nie jest powiązane z tym stosunkiem prawnym, bo jest to roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości, co przekreśla powiązanie ze stosunkiem prawnym powstałym w czasie obowiązywania prawa dawnego. Bezumowne korzystanie, chociaż w tej sprawie związane jest z niewykonaniem umowy w zakresie ciążącego na dzierżawcy obowiązku zwrotu nieruchomości, jest jednak oddzielnym zdarzeniem prawnym, powstałym już w czasie obowiązywania prawa nowego i regulowanym, co do zasad odpłatności, w art. 39b u.g.n.r. Postanowienia umowne nie dotyczą istoty roszczenia, a sposobu obliczenia wynagrodzenia. W umowie z lutego 2004 r. strony zawarły postanowienie, które regulowało zasady odpłatności hipotetycznie, w razie wystąpienia zdarzenia w przyszłości, ale to postanowienie nie kreuje stosunku prawnego, a zwłaszcza stosunku prawnego polegającego na

dalszym, choć już bezumownym korzystaniu z gruntu za określonym z góry wynagrodzeniem.

Skarżąca z chwilą podpisania umowy z ANR nie uzyskała prawa podmiotowego do ponoszenia opłaty za dalsze, już bezumowne korzystnie z nieruchomości w wysokości określonej w tym kontrakcie. Prawo takie mogło powstać dopiero z chwilą nawiązania określonego stosunku prawnego, tj. bezumownego korzystania z nieruchomości. Przed jego zaistnieniem weszło jednak w życie nowe prawo o imperatywnym charakterze, które odmiennie uregulowało sposób obliczania wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Nie jest zatem uzasadnione twierdzenie, że wprowadzenie do obrotu prawnego art. 39b u.g.n.r. pozbawiło Skarżącą istniejącego prawa majątkowego.

Ochronie konstytucyjnej podlegają również ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, czyli takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia określonych praw. W analizowanym przypadku można przyjąć, że, podpisując umowę z ANR, Skarżąca uzyskała taką maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa do uiszczania określonego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości po zakończeniu jej dzierżawy, jeżeli istotnie doszłoby do takiego bezumownego korzystania z owej nieruchomości. Wejście w życie art. 39b u.g.n.r. pozbawiło jednak Skarżącą tej ekspektatywy.

Zakwestionowany przepis przyznaje KOWR (poprzednio ANR) roszczenie przeciwko władającemu nieruchomością rolną wchodzącą w skład Zasobu o wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Ustawodawca oparł roszczenie na konstrukcji wynagrodzenia ryczałtowego, jego wysokość nie jest bowiem zależna od utraconego wynagrodzenia i utraconych pożytków.

Propozycja wprowadzenia przepisu regulującego odrębne zasady ustalania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych Skarbu Państwa pojawiła się podczas prac w podkomisji nadzwyczajnej (zob. druki

sejmowe nr 2819 i 2849/VI kadencja, dostępne na stronie: https://sejm.gov.pl w zakładce archiwum). *Ratio legis* zaskarżonego przepisu było uzasadniane potrzebą zapobiegania wypadkom bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, niekiedy mającym postać zorganizowanego procederu zawłaszczania nieruchomości określanego jako tzw. dzikie dzierżawy albo piractwo rolne. Celem takiego procederu było przede wszystkim uzyskanie płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

Ustawodawca, wprowadzając art. 39b u.g.n.r., dążył do ograniczenia korzystania z nieruchomości Zasobu bez tytułu prawnego. W 2011 r. bezumowni użytkownicy władali 24,2 tys. ha, co stanowiło około 8% powierzchni gruntów Zasobu, które pozostawały wówczas do rozdysponowania (zob. komentarz do art. 39b, [w:] *Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*, red. P. Czechowski, Wolters Kluwer Polska, 2018 r., System Informacji Prawnej Lex, teza 1).

Przyjęte w art. 39b u.g.n.r. rozwiązanie można uznać za przydatne do założonego przez prawodawcę celu, jakim jest ograniczenie skali tzw. dzikich dzierżaw na gruntach należących do Skarbu Państwa i szybszy zwrot nieruchomości rolnych zajmowanych przez podmioty prywatne bez tytułu prawnego. Zakwestionowany przepis służy zapobieganiu i eliminowaniu przywłaszczania cudzego majątku i czerpania z tego tytułu korzyści kosztem całego społeczeństwa. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15, „kierując się ochroną moralności publicznej nakazującej poszanowanie i ochronę wspólnego dobra wszystkich obywateli, ustawodawca jest szczególnie zobowiązany do wprowadzania rozwiązań przeciwdziałających naruszeniom własności Skarbu Państwa i bezprawnemu czerpaniu korzyści z majątku publicznego” (*op. cit.*).

„Zastosowane rozwiązanie – wpisujące się w konstytucyjny cel ochrony moralności publicznej – nie może być uznane za nadmiernie dolegliwe dla podmiotów zobowiązanych oraz niezasadnie różnicujące ochronę ich wolności

majątkowej. Przemawiają za tym co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze, osoby świadomie zajmujące cudzą własność oraz niewydające przedmiotu własności na żądanie właściciela muszą liczyć się z konsekwencjami prawnymi. Ustawodawca jest konstytucyjnie zobowiązany do wprowadzania rozwiązań, które pozwolą zrekompensować właścicielowi poniesione przez niego szkody spowodowane bezprawnym działaniem naruszyciela. Po drugie, niezbędna proporcja wysokości wynagrodzenia została zachowana, jeśli chodzi o ustalenie stawki podstawowej i wysokość wynagrodzenia, stanowiącego pięciokrotność stawki podstawowej" (*ibidem*).

Zagwarantowana w art. 64 ust. 1 Konstytucji ochrona praw majątkowych (oraz ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) nie ma charakteru absolutnego. Mogą one podlegać ograniczeniom z uwzględnieniem innych wymogów konstytucyjnych.

Ustawodawca, korzystając ze swobody regulacyjnej w tym zakresie, kierując się koniecznością zapewnienia ochrony prawa własności publicznej, zdecydował o ograniczeniu ekspektatywy prawa majątkowego podmiotów, które nie przestrzegają obowiązującego prawa i wykorzystują gospodarczo własność publiczną bez tytułu prawnego, działając przy tym w złej wierze.

Zasadne jest zatem uznanie, że art. 39b u.g.n.r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Dodanie do zaskarżonej ustawy art. 39b nie stanowiło również swoistej pułapki dla adresatów normy prawnej. Określony w tym przepisie sposób obliczania wynagrodzenia stosowany był od dnia wejście w życie ustawy nowelizującej, która obowiązywała po upływie 30 dni od ogłoszenia. Przyjęty okres *vacatio legis* został uznany przez Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wcześniej wyroku z 18 października 2016 r. za zgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W konkretnym przypadku Skarżącej zawarta przez Nią z ANR umowa dzierżawy z 3 lutego 2004 r. obowiązywała jeszcze przez ponad dwa i pół roku

od wejścia w życie – z dniem 3 grudnia 2011 r. – ustawy nowelizującej. Skarżąca miała więc odpowiednio długi okres czasu dla zaplanowania swoich działań po wygaśnięciu tej umowy i na podjęcie decyzji w przedmiocie zwrotu nieruchomości.

Wprowadzona art. 39b u.g.n.r. zmiana sposobu obliczania wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, znajdująca uzasadnienie w omówionej wyżej konieczności zapewnienia ochrony prawa własności publicznej, nie może również zostać uznana za arbitralne ograniczenie prawa majątkowego. Nie narusza tym samym wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady ochrony praw nabytych (oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw takich praw).

Powołane argumenty dają podstawę do stwierdzenia, że art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do przypadków władania nieruchomością bez tytułu prawnego, co do których w umowach dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie tego przepisu, a wygasłych w okresie jego obowiązywania, w odmienny sposób określono sposób obliczania wynagrodzenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego