



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

PK VIII TK 12.2016

P 91/15

Warszawa, dnia 7 września 2016 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	08. 09. 2016
L.dz. ....	L.zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Gdańsku:

czy art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014 ze zm.) w zakresie określającym należne Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości przez osobę władającą nią bez tytułu prawnego w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 28 pkt 6 oraz art. 34 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 1157) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.**

## Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 23 marca 2015 r., sygn. \_\_\_\_\_, Sąd Okręgowy w Gdańsku (dalej: Sąd pytający lub Sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu przytoczone na wstępie pytanie prawne.

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

Agencja Nieruchomości Rolnych (dalej też: Agencja lub ANR) wystąpiła przeciwko M \_\_\_\_\_ G. o zapłatę kwoty \_\_\_\_\_ zł. Poprzedniczka prawna pozwanej zawarła z Agencją umowę dzierżawy z dnia \_\_\_\_\_ czerwca 2003 r., której przedmiotem były grunty rolne. Umowę zawarto na \_\_\_\_\_ lat. Strony postanowiły, że jeżeli umowa wygaśnie lub ulegnie rozwiązaniu, a dzierżawiąca nie wyda przedmiotu dzierżawy w określonym w umowie terminie, wówczas wydzierżawiający będzie naliczał opłatę z tytułu bezumownego korzystania z przedmiotu dzierżawy w wysokości dotychczasowego czynszu wraz z karą umowną w wysokości 25% tej opłaty.

W dniu \_\_\_\_\_ grudnia 2006 r. pozwana wstąpiła do tej umowy w miejsce dzierżawcy. Z uwagi na zaległości czynszowe umowa została rozwiązana przez Agencję z dniem \_\_\_\_\_ lipca 2012 r. Równocześnie powódka zażądała zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w oparciu o art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014 ze zm.; dalej: u.g.n.r. lub ustawa o nieruchomościach rolnych). Do wydania nieruchomości nie doszło w dniu rozwiązania umowy. Pozwana korzystała z niej bez tytułu prawnego i za ten okres Agencja naliczyła wynagrodzenie w wysokości 5-krotności dotychczas płaconego czynszu.

Zaskarżony przepis ma następujące brzmienie:

„Art. 39b. 1. Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji

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.”.

Wymieniony w tym artykule „Zasób” to, określony w art. 12 u.g.n.r., Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej też: Zasób), a „Agencja” to Agencja Nieruchomości Rolnych.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd przedstawił poglądy doktryny prawa cywilnego i orzecznictwa odnoszące się do uprawnień właściciela, którego rzeczą włada inna osoba bez tytułu prawnego. W świetle tych poglądów, wątpliwości Sądu pytającego budzi przede wszystkim sposób ustalenia należnego właścicielowi świadczenia jako 5-krotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu (pytanie prawne, s. 3).

W ocenie Sądu pytającego, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Odwołując się do poglądów doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sąd przedstawia w szczególności rozumienie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady proporcjonalności i zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji – wywodzonych z, wyrażonej w art. 2 ustawy zasadniczej, zasady demokratycznego państwa prawnego. Sąd pytający podkreśla, że z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynika obowiązek stosowania przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada proporcjonalności pozwala na dokonanie oceny, czy nie doszło do nierzetelnego, niezrozumiale intensywnego działania ustawodawcy, poprzez nadmierną ingerencję w stosunku do założonych celów, czy też poprzez nadmierną surowość sankcji w zestawieniu z wagą uchybienia. Istotą zasady przyzwoitej legislacji jest wyznaczanie konstytucyjnych standardów

prawidłowości poczynań prawodawcy przejawiających się m.in. w określoności przepisów prawa i racjonalności ustawodawcy.

Sąd pytający stwierdza, że sąd stosujący zakwestionowany przepis może dokonać jedynie ustalenia wysokości czynszu, który byłby należny od nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu, a następnie pomnożyć go przez 5. Taka regulacja nie pozostawia sądowi żadnej możliwości swobodnej oceny dowodów oraz rozważenia stanu rzeczy istniejącego w chwili zamknięcia rozprawy. Stosowanie przez sądy kwestionowanego przepisu sprowadza ich rolę do wykonywania jedynie operacji rachunkowej. Taki sposób ustalania wynagrodzenia narusza, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności i zasadę przyzwoitej legislacji.

Sąd pytający wskazuje, że kwestionowany przepis odwołuje się do wynagrodzenia stanowiącego 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Przepisy ustawy o nieruchomościach rolnych nie regulują jednak sposobu ustalania wywoławczej wysokości czynszu, która jest podstawą rozpoczęcia przetargu, pozostawiając w tej materii całkowitą dowolność Agencji. Również z przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ( Dz. U. z 2013 r., poz. 1142) wynika, że to Agencja określa wywoławczą wysokość czynszu. W ocenie Sądu pytającego, stanowi to naruszenie zasad równości, proporcjonalności i przyzwoitej legislacji.

Zaskarżony przepis został wprowadzony mocą 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 z 2011 r.). Ustawa ta, zgodnie z jej art. 12, weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Nie ujęto w niej żadnych regulacji

dotyczących umów wcześniej zawartych. Zdaniem Sądu pytającego, Takie rozwiązanie nie jest niczym uzasadnione i narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Sąd pytający stwierdza, że kwestionowany przepis nie jest zgodny z nakazem kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. Nie może być bowiem tak, że regulacja prawna faworyzuje jeden podmiot stosunków prawnych względem drugiego, i to w rażący sposób. Zaskarżony przepis oddaje Agencji prawo do określania wysokości wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy według uznania Agencji, a świadczenie jako 5-krotność tego wynagrodzenia nie tylko rekompensuje utracone przez Agencję korzyści, jakie mogłaby uzyskać w wyniku dzierżawy z innym podmiotem, ale przyznaje jej korzyść, której nigdy by nie uzyskała. Państwo ma prawo chronić swoją własność, ale inny właściciel w podobnej sytuacji uzyskałby wynagrodzenie za korzystanie z jego rzeczy bez tytułu prawnego na poziomie czynszu z tytułu najmu lub dzierżawy rzeczy. Zatem, w ocenie Sądu pytającego, kwestionowany przepis doprowadza do różnego traktowania podmiotów będących w podobnych sytuacjach prawnych i faktycznych.

W ostatnim akapicie uzasadnienia pytania prawnego Sąd wskazał, że jego wątpliwości budzi konieczność zastosowania art. 39b ust. 1 u.g.n.r. w sytuacji, gdy umowa dzierżawy została zawarta przed wejściem w życie tego przepisu i określała świadczenie należne właścicielowi z tytułu korzystania z nieruchomości przez byłego dzierżawcę po zakończeniu umowy dzierżawy oraz to, czy zgodny z przywołanymi wzorcami kontroli jest sposób ustalania wysokości tego wynagrodzenia. Ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego przepisu będzie miało bezpośredni wpływ na sposób rozpoznania zawisłej przed Sądem pytającym sprawy, albowiem będzie on musiał rozważyć rozstrzygnięcie sporu zgodnie z postanowieniami zawartej między stronami umowy.

Przed przystąpieniem do oceny zarzutów formułowanych przez Sąd pytający konieczne jest sprawdzenie dopuszczalności orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny.

Ustalenia w tej materii należy poprzedzić uwagą, iż analizowane pytanie prawne przedstawiono w okresie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę o TK z 1997 r.

Na skutek uchwalenia ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) ustawa o TK z 2015 r. utraciła moc. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 2016 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się jej przepisy. Kluczowe dla dalszych rozważań wymaganie dla prawidłowego przedstawienia pytania prawnego, zawarte w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., utrzymano w art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy o TK z 2016 r.

Analiza pytania prawnego i jego uzasadnienia prowadzi do wniosku, że spełnione zostały przesłanki określone w art. 193 Konstytucji oraz w art. 33 ust. 6 pkt 1 – 3 i ust. 7 ustawy o TK z 2016 r.

Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy także od stwierdzenia braku ujemnych przesłanek procesowych. Zalicza się do nich m.in. niespełnienie wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, uregulowanych w szczególności w art. 33 ust. 6 i 7 ustawy o TK z 2016 r. Jednym z takich wymagań jest uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Wystąpienie choćby jednej ujemnej przesłanki procesowej rodzi po stronie Trybunału obowiązek umorzenia postępowania.

W orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano – również w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma inicjującego postępowanie. Skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonywających motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Choć Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związanym wnioskami dowodowymi uczestników postępowania, to nie oznacza to przerzucenia przez podmiot inicjujący postępowanie ciężaru dowodu na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał należyłą staranność, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK z 1997 r. [obecnie – z art. 33 ust. 6 i 7 ustawy o TK z 2016 r.] (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, OTK ZU nr 4/A/2015, poz. 61 i powołane tam orzeczenia Trybunału).

Formułując zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji, Sąd pytający stwierdził, że sposób ustalania wynagrodzenia należnego Agencji Nieruchomości Rolnych w oparciu o normę zawartą w art. 39b ust. 1 u.g.n.r. narusza zasady proporcjonalności i porządnej legislacji. Ponadto brak określenia w przepisach kwestionowanej ustawy i wydanych do niej aktów wykonawczych sposobu ustalania wywoławczej wysokości czynszu prowadzi do sytuacji, w której to ANR sama wyznacza tę wysokość, stanowiącą

następnie podstawę do ustalenia należnego jej wynagrodzenia na podstawie art. 39b ust. 1 u.g.n.r. Skutkuje to naruszeniem zasady równości, proporcjonalności i przyzwoitej legislacji.

Powyższe oceny Sądu pytającego nie są poparte odpowiednią argumentacją przekonującą o słuszności prezentowanych tez.

W doktrynie prawa konstytucyjnego i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje niekwestionowany – w zasadzie – pogląd, iż ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych jest dopuszczalne tylko pod warunkiem spełnienia przez oceniane uregulowanie kryteriów przydatności, konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto*. W uzasadnieniu analizowanego pytania prawnego Sąd nie wskazuje, które z powyższych kryteriów przez zaskarżony przepis nie zostało spełnione, i nie przedstawia argumentów prawnych przemawiających za prawidłowością swojego rozumowania.

Podobnie, w odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą poprawnej legislacji, Sąd pytający nie konkretyzuje swoich zastrzeżeń. Nie wiadomo, czy kieruje je wobec określoności art. 39b ust. 1 u.g.n.r., czy może wobec racjonalności ustawodawcy i poprawności formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Sąd nie odnosi się do kwestii, czy ewentualnej niedookreśloności przepisu nie można usunąć w drodze wykładni i orzecznictwa sądowego. Nie każdy brak określoności może być kwalifikowany jako obrażający Konstytucję, lecz tylko brak określoności odpowiedniej w danych okolicznościach, co bywa nazywane „niedookreślonością kwalifikowaną” (zob. W. Sokolewicz, uwaga 38 do art. 2, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom V, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007). W uzasadnieniu pytania prawnego nie przedstawiono argumentów przemawiających za zaistnieniem „kwalifikowanej niedookreśloności” kwestionowanego przepisu lub za innego rodzaju naruszeniem zasady prawidłowej legislacji. Tego rodzaju uzasadnienie,



ograniczające się do przedstawienia istniejącego stanu prawnego i do ocenienia go jako naruszającego wskazane konstytucyjne zasady, nie może być uznane za spełniające wymagania, o których mowa w art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy o TK z 2016 r. (a w chwili przedstawienia pytania – w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.).

Sąd pytający podniósł, że wprowadzenie art. 39b ust. 1 u.g.n.r. narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż ustawa nowelizująca z 2011 r. weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia i nie zawierała żadnej regulacji dotyczącej umów wcześniej zawartych. Zastrzeżenia w tym zakresie nie odnoszą się jednak bezpośrednio do art. 39b ust. 1 u.g.n.r. Termin wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. został określony w jej art. 12. Przepis ten nie został zakwestionowany w *petitum* pytania prawnego. Sąd nie sformułował również zarzutu dotyczącego ewentualnego pominięcia prawodawczego w zakresie odnoszącym się do materii określającej sytuację stron związanych umową dzierżawy nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w chwili wejścia w życie przepisów ustawy nowelizującej z 2011 r. Należy w związku z tym przyjąć, że akapit uzasadnienia pytania prawnego, odnoszący się do okresu *vacatio legis*, miał jedynie na celu wzbogacenie argumentacji Sądu dotyczącej niekonstytucyjności art. 39b ust. 1 u.g.n.r., a nie było intencją Sądu zaskarżenie również art. 12 ustawy nowelizującej z 2011 r., który już dawno wywołał określony skutek w porządku prawnym.

Dlatego w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny – posiłkując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – uznał, iż w analizowanym pytaniu prawnym zaskarżono również art. 12 ustawy nowelizującej z 2011 r., wskazać należy, że

ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1482 ze zm.) statuuje ogólną zasadę, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Przepisy ustawy nowelizującej z 2011 r. weszły w życie po upływie 30 dni od dnia ich ogłoszenia. Podmioty władające nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego miały odpowiedni czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji oraz na podjęcie decyzji co do dalszego postępowania, w tym na rozważenie zasadności zwrotu posiadanych bezumownie nieruchomości rolnych. Interesy tych podmiotów nie były zagrożone, gdyż do czasu wejścia w życie zaskarżonej regulacji mogły one dochodzić swoich roszczeń wobec Agencji i ponosić koszty użytkowania nieruchomości bez tytułu prawnego w oparciu o przepisy Działu V Tytułu I Księgi Drugiej ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: k.c.). Okoliczności te przekonują, że ustanowienie w art. 12 ustawy nowelizującej z 2011 r. 30-dniowego okresu *vacatio legis* nie prowadzi do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zdaniem Trybunału – w kontekście zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji) – na podmiocie inicjującym postępowanie spoczywa w szczególności obowiązek wykazania, jaka jest grupa podmiotów podobnych, wyjaśnienia, na czym polega zróżnicowanie ich sytuacji prawnej przez zaskarżone unormowanie, a ponadto przedstawienie argumentów na poparcie tezy, że w świetle norm, zasad i wartości konstytucyjnych takie zróżnicowanie sytuacji prawnej jest nieusprawiedliwione (zob. postanowienie z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. P 23/15, *op. cit.*). Takich zabiegów Sąd pytający jednak nie uczynił. Lakoniczne stwierdzenie, że inny właściciel niż Agencja uzyskałby w podobnej sytuacji wynagrodzenie za korzystanie z jego rzeczy bez tytułu prawnego na niższym poziomie, uzupełnione oceną, że stan taki prowadzi do

różnego traktowania podmiotów będących w podobnych sytuacjach prawnych i faktycznych, nie może być uznane za spełniające wymagania wynikające z art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy o TK z 2016 r.

Dlatego również w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.

Na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zaprezentowanej powyżej oceny, dotyczącej kwestii spełnienia przez omawiane pytanie prawne wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem, w dalszej części niniejszego stanowiska dokonana zostanie krótka analiza przedstawionego przez Sąd pytający problemu prawnego.

Istotą zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym jest wykazanie, że, wynikające z kwestionowanego przepisu, ustalanie wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu prowadzi do silniejszej ochrony interesu Skarbu Państwa niż innych właścicieli, a więc narusza zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, określoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, oraz zasadę proporcjonalności i przyzwoitej legislacji, wynikające z art. 2 Konstytucji.

Dalsze rozważania należy poprzedzić krótkim przypomnieniem, że równość nie jest zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95 (OTK ZU z 1995 r., poz. 31) stwierdził, że tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

– muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

– powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

– muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

Równocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody regulowania życia społeczno-gospodarczego, a wybór kryteriów zróżnicowania w poszczególnych sferach stosunków społeczno-gospodarczych należy do ustawodawcy w sytuacji, gdy niemal każda regulacja prawna różnicuje podmioty prawa, do których skierowane są normy prawne wynikające z tych regulacji. Zwracając uwagę na – wynikające z podkreślonej wyżej swobody ustawodawcy w określaniu wspomnianych kryteriów zróżnicowania – konsekwencje dla sposobu orzekania przez Trybunał w sprawach, w których wskazanym wzorcem kontroli jest art. 32 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podkreślał, że wobec faktu, iż kryteria dopuszczalnych zróżnicowań mają charakter ocenny, stosowanie tej zasady przez sąd konstytucyjny wymaga zachowania szczególnej powściągliwości. Jest ona wskazana, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę obowiązującą Trybunał Konstytucyjny zasadę domniemania konstytucyjności obowiązujących przepisów prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1).

Oceny konstytucyjności zaskarżonego uregulowania należy dokonać z uwzględnieniem szerszego kontekstu normatywnego, w tym zwłaszcza w świetle przepisów ustawy o nieruchomościach rolnych oraz Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 1 u.g.n.r., ustawa ta reguluje zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do:

1) nieruchomości rolnych w rozumieniu Kodeksu cywilnego położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej, z wyłączeniem gruntów znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych i parków narodowych;

2) innych nieruchomości i składników mienia pozostałych po likwidacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz ich zjednoczeń i zrzeszeń;

3) lasów niewydzielonych geodezyjnie z nieruchomości, określonych w pkt 1 i 2.

Na podstawie art. 3 u.g.n.r. utworzono Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Jej następcą prawnym od 2003 r. jest Agencja Nieruchomości Rolnych, która jest państwową osobą prawną. Skarb Państwa powierzył Agencji wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do mienia, o którym mowa w art. 1 i art. 2 u.g.n.r. Agencja, obejmując we władanie powierzone składniki mienia Skarbu Państwa, wykonuje we własnym imieniu prawa i obowiązki z nimi związane w stosunku do osób trzecich (art. 5 ust. 1 i 2 u.g.n.r.).

Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie tworzenia oraz poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, a także zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa (art. 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 u.g.n.r.). Agencja prowadzi odrębnie własną gospodarkę finansową oraz gospodarkę finansową Zasobu (art. 20 u.g.n.r.). Mienie wchodzące w skład

Zasobu może być wdzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym na zasadach Kodeksu cywilnego (art. 38 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.), tzn. na zasadach umownych, w których jedną ze stron umowy jest Agencja, a drugą osoba fizyczna lub prawna. Umowę dzierżawy zawiera się po przeprowadzeniu przetargu ofert pisemnych lub publicznego przetargu ustnego, według trybu określonego, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 39 ust. 1 i art. 39a ust. 1 u.g.n.r.).

Zaskarżony w niniejszej sprawie art. 39b u.g.n.r. określa wysokość wynagrodzenia za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu oraz wyłącza stosowanie przepisów art. 224 – 231 k.c., z wyjątkiem art. 229 k.c., do roszczeń o takie wynagrodzenie.

W doktrynie prezentowany jest pogląd, iż adresatem obowiązku zapłaty wynagrodzenia, o którym mowa w art. 39b u.g.n.r., są jedynie posiadacze (samoistni i zależni) w złej wierze. W zakresie nie dotyczącym wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu należnego od nich nie wyłączono zastosowania odpowiednich przepisów k.c. dotyczących pozostałych roszczeń uzupełniających oraz roszczeń z tytułu nakładów (zob. R. Michałowski, *O bezumownym korzystaniu z gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria* nr 11 z 2013 r.; teza zamieszczona w Systemie Informacji Prawnej Lex).

Ustawa o nieruchomościach rolnych była wielokrotnie zmieniana. Jej nowelizacje dokonane w latach 2002 – 2003 odzwierciedlają kolejny etap polityki państwa, po zakończeniu podstawowych zmian prywatyzacyjnych i restrukturyzacyjnych dawnego sektora państwowego w rolnictwie. Ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.) dokonano zmiany nazwy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na Agencję Nieruchomości Rolnych. Zmiana nazwy odzwierciedla wejście Agencji w kolejny etap jej działalności; zwiększenia jej samodzielności wobec Skarbu Państwa w sferze gospodarowania mieniem, a zarazem w zakresie jej

podmiotowości prawnej, stanowiącej instrument prowadzenia gospodarki przez Agencję, ale, ujmując tę kwestię w szerszej płaszczyźnie, stanowiącej również instrument prowadzenia polityki państwa w sferze rolnictwa, w szczególności w zakresie zmian strukturalnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, *op. cit.*).

Podstawowa regulacja, dotycząca ochrony prawa własności, zawarta jest w przepisach Działu V Tytułu I Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego. Na mocy art. 222 k.c., właścicielowi przysługują roszczenia windykacyjne i negatoryjne. Jeżeli samo roszczenie windykacyjne nie zapewni właścicielowi pokrycia strat poniesionych w okresie, kiedy pozbawiony był władztwa nad rzeczą, wyrównania strat może dochodzić za pomocą tzw. roszczeń uzupełniających. Ich treścią jest możliwość żądania od posiadacza stosownego wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, zwrotu pożytków lub ich równowartości oraz odszkodowania za szkodę spowodowaną zużyciem rzeczy, jej pogorszeniem lub utratą. Zakres roszczeń uzupełniających zależy od tego, czy posiadacz samoistny jest w dobrej, czy w złej wierze.

Samoistny posiadacz w dobrej wierze od chwili, w której dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy, jest obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i jest odpowiedzialny za jej zużycie, pogorszenie lub utratę, chyba że pogorszenie lub utrata nastąpiła bez jego winy. Obowiązany jest zwrócić pobrane od powyższej chwili pożytki, których nie zużył, jak również uiścić wartość tych, które zużył (art. 224 § 2 k.c.). Obowiązki samoistnego posiadacza w złej wierze względem właściciela są takie same jak obowiązki samoistnego posiadacza w dobrej wierze od chwili, w której ten dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy. Jednakże samoistny posiadacz w złej wierze obowiązany jest nadto zwrócić wartość pożytków, których z powodu złej gospodarki nie uzyskał, oraz jest odpowiedzialny za pogorszenie i utratę rzeczy, chyba że rzecz uległaby pogorszeniu lub utracie także wtedy, gdyby znajdowała się w posiadaniu

uprawnionego (art. 225 k.c.). Samoistni posiadacze mogą żądać zwrotu poniesionych nakładów, przy czym samoistny posiadacz w złej wierze może żądać jedynie zwrotu nakładów koniecznych, i to tylko o tyle, o ile właściciel wzbogaciłby się bezpodstawnie jego kosztem (art. 226 § 2 k.c.).

Zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego uregulowano w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.). Ustawa o nieruchomościach rolnych jest więc, w relacji do powyższej ustawy o charakterze ogólnym, *lex specialis*. Reguluje bowiem, jak wspomniano, zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Uchwalenie ustawy o nieruchomościach rolnych było wyrazem odrębnej polityki państwa w zakresie nieruchomości rolnych będących własnością państwa – polityki zmierzającej do reprivatyzacji i restrukturyzacji tych nieruchomości, mającej na celu tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa.

Dla realizacji zadań polityki rolnej, określonych w ustawie o nieruchomościach rolnych, Agencja prowadzi, o czym wspomniano wyżej, samodzielną gospodarkę finansową oraz dysponuje Zasobem, w którego skład wchodzi powierzone jej nieruchomości, stanowiące formalnie nadal własność Skarbu Państwa. Wejście Agencji „we władanie” mienia Skarbu Państwa spowodowało wejście w prawa i obowiązki z nim związane nie tylko w stosunku do osób trzecich, ale także w stosunku do Skarbu Państwa. W ten sposób ustawodawca, określając samodzielność gospodarczą oraz odrębność podmiotową Agencji od Skarbu Państwa, akcentował wagę polityki rolnej państwa w sferze restrukturyzacji i prywatyzacji mienia państwowego, a także szczególny charakter celów i zadań tej polityki.

Nowelizacje ustawy o nieruchomościach rolnych wzmocniły samodzielność Agencji, również w sferze podmiotowości prawnej, w



szczegółności zmieniając brzmienie przepisów art. 5 ust. 2 i 3 u.g.n.r. Z nowego brzmienia tych przepisów wynika, jak wspomniano, że Agencja, obejmując we władanie powierzone jej mienie Skarbu Państwa, wykonuje odtąd „we własnym imieniu” prawa i obowiązki z nim związane, a także związane z tym obowiązki publicznoprawne. W świetle powyższych ustaleń, zawarte z Agencją umowy dzierżawy nieruchomości rolnych były umowami z podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa, wykonującym prawo własności, w granicach określonych przez ustawę, w stosunku do nieruchomości formalnie pozostających nadal własnością Skarbu Państwa. Umowy te, zawarte z Agencją jako odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem, działającym wobec swych kontrahentów „we własnym imieniu” i, zgodnie z art. 38 ust. 1 u.g.n.r., „na zasadach Kodeksu cywilnego”, były umowami z Agencją jako podmiotem w sferze stosunków prywatnoprawnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, *op. cit.*).

Zasada równej ochrony prawa własności doznaje w art. 39b u.g.n.r. wyjątku w porównaniu do sytuacji prawnej innych właścicieli nieruchomości rolnych. Wyjątek od tej zasady, a zarazem od ogólnej zasady równości i równego traktowania określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika z celów ustawy o nieruchomościach rolnych. Realizacja celów i zadań określonych w ustawie dotyczy w szczególności – o czym była już mowa – tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu oraz zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa.

Celem przyjęcia przez ustawodawcę art. 39b u.g.n.r. było zdyscyplinowanie osób władających bez tytułu prawnego nieruchomościami Zasobu. Z przekazanej Sejmowi – w toku prac nad ustawą nowelizującą z 2011 r. – informacji prezesa ANR wynikało, że w bezumownym wykorzystaniu było około 24 tys. ha nieruchomości Zasobu. Posiadacze tych nieruchomości korzystali z nich poprzez zbieranie plonów oraz otrzymywanie dopłat bezpośrednich. Jedyną sankcją z tytułu bezumownego władania nieruchomością rolną Zasobu

było zwiększenie o 25% czynszu dzierżawnego. Sankcja taka była całkowicie nieskuteczna. Zjawisko odmowy wydania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu po zakończeniu określonego w umowie z Agencją okresu dzierżawy nasiliło się od czasu, gdy grunty rolne zostały objęte systemem dopłat bezpośrednich. Zwiększenie opłaty za bezumowne wykorzystanie nieruchomości rolnych tworzących Zasób miało zmniejszyć skalę tego zjawiska oraz spowodować większą skuteczność działania Agencji (zob. stenogram z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Sejmu RP z dnia 29 lipca 2011 r., Biuletyn nr 5442/VI dostępny na stronie internetowej: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/RRW-289>).

Dopłaty bezpośrednie przysługują rolnikom od momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Zasady ich przyznawania ulegały zmianie i były uregulowane w kolejno obowiązujących ustawach: z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40 ze zm.); z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej (Dz. U. Nr 35, poz. 217 ze zm.; w trakcie obowiązywania tego aktu prawnego jego nazwę zmieniono na „ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego”) oraz z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 1551 ze zm.; dalej: ustawa o płatnościach). Stale utrzymywana jest jednak zasada, zgodnie z którą dopłaty bezpośrednie przyznawane są posiadaczowi nieruchomości rolnych po spełnieniu przez niego warunków określonych w ustawie. W uzasadnieniu rządowego projektu z dnia 12 grudnia 2006 r. ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej stwierdzono: „Zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi oraz przepisami Unii Europejskiej płatności bezpośrednie przysługują producentowi rolnemu, który jest w posiadaniu gruntów rolnych i utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Wymóg tytułu prawnego, z którego wynika posiadanie, do gruntów rolnych nie został sformułowany w

żadnych przepisach. Przyznając płatności Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) nie powinna rozstrzygać o «prawie do gruntu», a badać jedynie czy wnioskodawca faktycznie posiada wnioskowane grunty rolne i czy utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Ewentualne spory w tym zakresie, jako spory o charakterze cywilnoprawnym, powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne w oparciu o przepisy prawa cywilnego” (druk sejmowy nr 1257/V kadencja).

Przyznawanie dopłat bezpośrednich również posiadaczom nieruchomości rolnych bez tytułu prawnego (spełniającym warunki określone w ustawie o płatnościach) pośrednio przekładało się na obniżenie skuteczności działania ANR w zakresie racjonalnego wykorzystania potencjału produkcyjnego Zasobu oraz zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa. Posiadacze bez tytułu prawnego nieruchomości rolnych tworzących Zasób, w przypadku obciążenia ich zapłatą w wysokości czynszu dzierżawnego zwiększonego zaledwie o 25%, mogli osiągać znaczne korzyści majątkowe z tytułu dalszego dysponowania gruntem, które wynikały ze sprzedaży płodów rolnych oraz otrzymania dopłat bezpośrednich. Tym samym nie byli oni zainteresowani dobrowolnym zwrotem nieruchomości ANR.

Istotną modyfikację zasad przyznawania dopłat bezpośrednich wprowadzono ustawą z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 337; dalej: ustawa nowelizująca z 2016 r.). Na mocy tej ustawy, w art. 18 ustawy o płatnościach dodano ust. 4 w brzmieniu: „4. Płatność bezpośrednia do działki rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje rolnikowi, który, na dzień 31 maja danego roku, ma do tej działki tytuł prawny.”.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2016 r. podniesiono, że przepisy Unii Europejskiej – stanowiące podstawę do przyznania płatności bezpośredniej również posiadaczowi nieruchomości rolnej władającemu nią bez

tytułu prawnego – stwarzają pole do nadużyć polegających na tym, że o płatności bezpośrednio do określonych gruntów ubiegają się podmioty, które bezprawnie weszły w ich posiadanie lub posiadają je bez tytułu prawnego wbrew woli podmiotu, do którego te grunty należą. Zjawisko takie występuje na gruntach wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Według danych Agencji Nieruchomości Rolnych, powierzchnia zajęta przez bezumownych użytkowników na dzień 30 września 2015 r. wynosiła blisko 3,3 tys. ha (973 przypadki). Odnotowywane są również przypadki odmowy wydania nieruchomości po rozwiązanych umowach dzierżawy. Według stanu na dzień 30 września 2015 r., powierzchnia niewydana wynosiła ponad 8,7 tys. ha (238 przypadków).

Projektodawcy ustawy nowelizującej z 2016 r. stwierdzili, że przepisy prawa powinny uwzględniać specyfikę Zasobu, tym bardziej że grunty te są szczególnie narażone na ryzyko ich zajmowania bez tytułu prawnego. Powodem tego stanu jest rozproszenie wolnych gruntów Zasobu. Jak wynika z danych Agencji Nieruchomości Rolnych, na koniec 2015 r. w Zasobie znajdowało się ponad 450 tys. działek nierozdysponowanych o powierzchni ok. 244 tys. ha, w tym 60% stanowiły grunty przydatne rolniczo. Zajęcie gruntów przez bezumownego użytkownika i złożenie przez niego wniosku o płatności bezpośrednio uniemożliwia ich zagospodarowanie w trybie przewidzianym przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Taki stan rzeczy prowadzi do istotnego ograniczenia możliwości kształtowania ustroju rolnego zgodnie z kierunkiem wyznaczonym w art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto przepisy prawa chronią posiadanie, nawet jeśli do posiadania takiego doszło w złej wierze. Z drugiej strony, Agencja Nieruchomości Rolnych, jako posiadacz, znajduje się w sytuacji gorszej niż podmioty prywatne funkcjonujące na rynku. Co prawda, zgodnie z art. 343 k.c., Agencja Nieruchomości Rolnych, jak każdy posiadacz, może po samowolnym naruszeniu posiadania przywrócić własnym działaniem stan

poprzedni, jednakże działania takie mogą być podejmowane jedynie jako niezwłoczna odpowiedź na bezprawne działanie, co ze względów, wykazanych wcześniej (skala zjawiska i struktura Zasobu), nie jest możliwe do zastosowania na szeroką skalę. Wobec tego taki instrument jest jedynie odpowiedzią na skutki bezprawnego zajęcia gruntów. Projektowane rozwiązanie ma natomiast na celu wyeliminowanie przyczyny takiego stanu rzeczy.

Ponadto projektodawcy podkreślili, że – ze względu na częste przypadki nieuregulowanego stanu prawnego ziemi rolnej będącej w obrocie prywatnym – projektowane rozwiązanie nie może mieć uniwersalnego zastosowania, tzn. obejmować wszystkich gruntów. Rolnik faktycznie prowadzący działalność rolniczą na danym gruncie często nie może potwierdzić posiadanego do tego gruntu prawa żadnym dokumentem. Wynika to z powszechnej praktyki zawierania przez rolników ustnych umów dzierżawy gruntów, a także z nieuregulowanych, często przez wiele lat, spraw spadkowych. Natomiast w przypadku ziemi rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa stan prawny gruntów jest uregulowany: właścicielem jest Skarb Państwa, a dzierżawca wskazany jest w umowie zawieranej wyłącznie w formie pisemnej (zob. druk sejmowy nr 274/VIII kadencja).

Przyjęty przez ustawodawcę w art. 39b ust. 1 u.g.n.r. wyjątek od zasady określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji ma swoje podstawy w szczególnych zadaniach, które ma realizować Agencja, wyposażona w odrębną od Skarbu Państwa – chociaż ograniczoną ogólnym statusem państwowej osoby prawnej i państwową własnością nieruchomości będących w Zasobie Agencji – podmiotowość w sferze stosunków prywatnoprawnych, wyposażona też w samodzielność w zakresie prowadzenia swej gospodarki.

W sferze polityki ekonomiczno – społecznej państwa swoboda ustawodawcy jest znacznie większa niż w innych sferach stosunków społecznych. Wiąże się z tym również możliwość dokonywania częstszych różnicowań, stanowiących wyjątki od zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zasada większej swobody ustawodawcy i związanych z tym zróżnicowań, stanowiących odstępstwa od ogólnej zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, oraz od szczególnej zasady równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, w sferze polityki ekonomiczno – społecznej, została ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, *op. cit.*).

Wprowadzone ustawą nowelizującą z 2011 r. podwyższenie opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych tworzących Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o nieruchomościach rolnych oraz służy realizacji tych celów, w tym zwłaszcza zabezpieczeniu majątku Skarbu Państwa i tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu. Przy występującej w polskich realiach długotrwałości postępowań sądowych, w tym związanych z ochroną własności, podwyższenie opłaty za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego może skłonić pozwanego do wydania nieruchomości, a w przypadku dalszego jej posiadania przynajmniej zwiększa wpływy Agencji, prowadząc w ten sposób do lepszego zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa.

Przewidziane w art. 39b ust. 1 u.g.n.r. bardziej restrykcyjne uregulowanie przypadków korzystania bez tytułu prawnego z mienia stanowiącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, mające na celu m.in. tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu – nawet przy uznaniu, że prowadzi do naruszenia interesów właścicieli nieruchomości niewchodzących w skład Zasobu – pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi tych interesów, a właściciele ci – jeśli uważają, że możliwość skorzystania z przewidzianych w Kodeksie cywilnym roszczeń uzupełniających nie w pełni gwarantuje ochronę ich praw – chcąc uzyskać podwyższenie zapłaty

w przypadku niewydatnia nieruchomości po okresie dzierżawy, muszą zawrzeć odpowiednie postanowienia w umowie.

Wprowadzone zróżnicowanie w ochronie właścicieli nieruchomości rolnych pozostaje w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Instytucja prawna, jaką jest Skarb Państwa, znajduje zakotwiczenie w art. 218 ustawy zasadniczej. Konstytucjonalizacja Skarbu Państwa koresponduje z innymi przepisami i zasadami samej ustawy zasadniczej, wzmacniając ich skuteczność. Czyniąc z instytucji Skarbu Państwa, jego organizacji oraz sposobu zarządzania jego majątkiem wartość chronioną konstytucyjnie, wymusza niejako racjonalizację i optymalizację tak organizacji, jak i sposobu zarządzania majątkiem (zob. W. Sokolewicz, uwaga 8 do art. 218, [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, tom IV, Warszawa 2005).

Argumentacja Sądu pytającego, dotycząca naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności oraz zasady prawidłowej legislacji i wzorca z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie obala domniemania konstytucyjności zaskarżonej regulacji. Domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów jest szczególnie silne w sferze stosunków ekonomicznych i społecznych, do której odnosi się kwestionowana regulacja. Pogląd inny uniemożliwiłby prowadzenie polityki w sferze, w której zmiany regulacji prawnej występują stosunkowo często, na podstawie diagnozy ewolucji stosunków ekonomicznych lub społecznych, dokonywanej przez ustawodawcę. Diagnoza ustawodawcy nie zawsze bywa trafna, ale jej ocena nie jest przedmiotem kognicji sądu konstytucyjnego (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, *op. cit.*).

Można również wskazywać, że uregulowanie przyjęte w art. 39b ust. 1 u.g.n.r. nie jest skuteczne i nie przyczynia się do lepszego wykorzystania gruntów pozostających w dyspozycji ANR. Taką ocenę może uzasadniać przedstawiona przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) informacja o

wynikach kontroli: *Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem* (opublikowana na stronie: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/13/138>). NIK w 2013 r. objęła kontrolą m.in. siedem oddziałów terenowych ANR. Dotyczyła ona lat 2009 – 2013 (I półrocze). Podsumowując wyniki kontroli, NIK wystawiła negatywną ocenę kontrolowanym jednostkom w zakresie ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem. Wskazała przy tym na rażące zaniedbania w gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa przejawiające się brakiem wiedzy o bezumownym wykorzystaniu administrowanego przez te jednostki gruntu oraz zaniechaniem lub opóźnieniem w podejmowaniu działań prawnych w celu odzyskania władztwa nad bezumownie użytkowanym gruntem lub wyegzekwowania należnej rekompensaty. NIK podkreśliła jednak, że trudności z egzekwowaniem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa do bezprawnie wykorzystywanych gruntów wynikają także z długotrwałości postępowań cywilnych o wydanie nieruchomości i z uregulowań prawnych dotyczących przyznawania płatności unijnych, które nie są uzależnione od posiadania tytułu prawnego do gruntu. NIK wskazała na potrzebę podjęcia wielokierunkowych działań zmierzających do zwiększenia skuteczności ochrony gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystaniem, w tym wzmocnienia nadzoru nad działalnością ANR oraz dokonania zmian w obowiązującym prawie, obejmujących ustawę o płatnościach bezpośrednich i ustawę o nieruchomościach rolnych, a także zaostrzających sankcje za bezprawne zajęcie cudzego gruntu.

Realizacją jednego z powyższych wskazań jest przyjęcie przez parlament ustawy nowelizującej z 2016 r.

Negatywna ocena dotychczasowej praktyki stosowania przepisów mających na celu zwiększenie skuteczności ochrony nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu nie jest jednak równoznaczna z uznaniem niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.



Reasumując całość powyższego wywodu, stwierdzić należy, że, dodając ustawą nowelizującą z 2011 r. art. 39b u.g.n.r., prawodawca należycie wyważył cel legislacyjny i środek użyty do jego realizacji. Podwyższenie wynagrodzenia z tytułu korzystania z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego pozostaje w bezpośrednim związku z celami, dla realizacji których przyjęto ustawę o nieruchomościach rolnych, a w szczególności prowadzi do skuteczniejszej realizacji takich zadań wynikających z polityki państwa, jak tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu oraz zabezpieczeniu majątku Skarbu Państwa. Nie wyklucza to równocześnie przyjęcia dodatkowych rozwiązań prawnych służących realizacji tego celu i wzmacniających efekt działania zaskarżonego przepisu. Wprowadzony wyjątek od zasady równej ochrony prawnej własności pozostaje w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, jakimi są właściwa organizacja oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Równocześnie wyjątek ten nie prowadzi do nieproporcjonalnego naruszenia interesów właścicieli nieruchomości rolnych nieobjętych ochroną art. 39b u.g.n.r.

Dlatego brak jest przesłanek do przyjęcia niezgodności zaskarżonej regulacji z wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej zasadą proporcjonalności i z zasadą prawidłowej legislacji oraz z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego