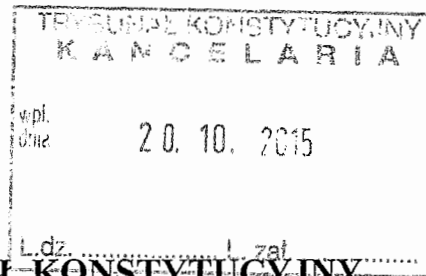




Warszawa, dnia 19 października 2015 r.

PG VIII TK 105/15

P 123/15



~~TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY~~

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Elblągu:

czy art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 39b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014) jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 30 czerwca 2015 r., sygn. _____, Sąd Okręgowy w Elblągu (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: ANR lub Agencja) w Warszawie domaga się od pozwanego T. N. zapłaty wynagrodzenia za bezumowne użytkownie nieruchomości rolnej. Pozwany na podstawie umów dzierżawy z dnia _____ października 1994 r. dzierżawił od ANR nieruchomości rolne. Umowy dzierżawy wygasły z dniem _____ października 2004 r. Mimo tego pozwany nie wydał nieruchomości. Nieprawomocnym wyrokiem z dnia _____ maja 2013 r., sygn. _____, Sąd Okręgowy w Elblągu nakazał pozwanemu wydanie nieruchomości.

Podstawą roszczeń powódki w sprawie o zapłatę jest art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014, dalej: u.g.n.r. lub ustawa o nieruchomościach rolnych). Przepis ten ma następujące brzmienie:

„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.

2. Wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała 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.”

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 ocenie Sądu pytającego, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. W przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanej normy, dochodzenie roszczeń z tytułu wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości – w sprawie zawisłej przed Sądem pytającym – oparte zostanie jedynie o przepisy ogólne zawarte w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.; dalej: Kodeks cywilny lub k.c.).

Sąd przedstawia wykładnię art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji zawartą w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego oraz Sądu Najwyższego, przy czym w odniesieniu do pierwszego z tych artykułów ogranicza się do wykazania niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą proporcjonalności. Sąd pytający przytacza również podstawową regulację dotyczącą ochrony własności zawartą w przepisach Działu V Tytułu I Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego.

W uzasadnieniu postanowienia o zwróceniu się z pytaniem prawnym Sąd stwierdza, że już sam sposób określenia stawki wyjściowej budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Ustawodawca nie odwołał się do stawek rynkowych, a zatem kategorii obiektywnej, ale do wywoławczej wysokości czynszu, a zatem wartości ustalonej przez samego zainteresowanego. W wypadku roszczeń uzupełniających, przewidzianych w art. 224 k.c. i art. 225 k.c., podstawą wyliczenia są stawki rynkowe. Najistotniejszą kwestią jest jednak uprzywilejowane traktowanie Skarbu Państwa poprzez zagwarantowanie mu wynagrodzenia stanowiącego pięciokrotność stawki określonej w art. 39b ust. 1 u.g.n.r.

W świetle ogólnych unormowań odszkodowawczych – w ocenie Sądu pytającego – przepis art. 39b u.g.n.r. ma charakter represyjny i skutkuje przekroczeniem granic proporcjonalności stosowanych sankcji. Uzasadnienie

dla takiej tezy Sąd znajduje w treści opinii biegłego, zgodnie z którą wynagrodzenie należne powódce, wyliczone według stawek opartych na kwestionowanej normie, jest blisko dziewięciokrotnie wyższe od ustalonego w oparciu o stawki wolnorynkowe.

Sąd pytający podnosi, że kwestionowany przepis ma stanowić remedium na patologiczną sytuację stworzoną wskutek wprowadzenia uprawnienia do otrzymania dopłat bezpośrednich dla posiadaczy gruntów, w tym dla osób nielegitymujących się tytułem prawnym do posiadania. Możliwość uzyskania dopłat czy innego rodzaju wsparcia prowokuje do odmowy zwrotu nieruchomości pomimo braku tytułu prawnego do ich posiadania. Intencją ustawodawcy, wprowadzającego art. 39b u.g.n.r., było wyeliminowanie sytuacji analogicznych jak w sprawie pozwanego, który od ponad 10 lat włada bez tytułu prawnego nieruchomościami Skarbu Państwa o powierzchni ponad ha. Nałożenie obowiązku uiszczania wynagrodzenia na zasadach określonych w art. 39b u.g.n.r. miało proceder taki uczynić nieopłacalnym, zmuszając nieuprawnionego posiadacza do zwrotu nieruchomości.

Założenia, jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając do porządku prawnego art. 39b u.g.n.r. – w ocenie Sądu pytającego – nie usprawiedliwiają w dostateczny sposób odejścia od konstytucyjnych zasad określonych w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Brak jest dostatecznie uzasadnionych względów, dla których interes Skarbu Państwa miałyby być chroniony w sposób istotnie silniejszy niż każdego innego właściciela. Tego rodzaju rozwiązania, stosowane w przeszłości, pozostają w kolizji ze współczesnymi podstawowymi normami ustrojowymi. W stosunkach pomiędzy pozostałymi właścicielami nieruchomości, w tym gruntów rolnych, obowiązują zwykłe, przewidziane przepisami Kodeksu cywilnego, zasady wynagrodzenia za bezumowne korzystanie. Ochrona właściciela, także Skarbu Państwa, jaką przewidują przepisy Kodeksu cywilnego, jest, zdaniem Sądu pytającego, wystarczająca.

Sąd pytający zwraca ponadto uwagę, że zaskarżony przepis wprowadzony został do porządku prawnego ustawą 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 weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. W ocenie Sądu, miesięczny okres *vacatio legis*, przy uwzględnieniu zakresu wprowadzonych zmian, jest zbyt krótki i może podważać zaufanie obywateli do państwa, a zatem prowadzić do naruszenia art. 2 Konstytucji. Pogląd taki dodatkowo jest uzasadniony z uwagi na fakt, że zaskarżoną normą pozbawiono posiadacza możliwości dochodzenia roszczeń przewidzianych w art. 226 k.c. Sąd stwierdza jednak równocześnie, że problematyka dopuszczalności pozbawienia roszczeń z art. 226 k.c. leży poza zakresem pytania, ponieważ nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

Istotą zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym jest wykazanie, że kwestionowany przepis prowadzi do silniejszej ochrony interesu Skarbu Państwa niż innych właścicieli, a więc narusza zasadę równej ochrony prawnej własności, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, oraz ogólną zasadę równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, określoną w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Naruszenia powyższych zasad Sąd upatruje w tym, że ustawodawca określił wyższe stawki opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzące w skład Zasobu niż wynikające z przepisów Kodeksu cywilnego i równocześnie wyłączył stosowanie odpowiednich przepisów tego Kodeksu do roszczeń o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu. Ustalenie tych stawek na poziomie 5-krotności wywoławczej wysokości czynszu narusza, wywodzoną z art. 2 Konstytucji, zasadę proporcjonalności, a krótka *vacatio legis* zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowiącego przez nie prawa.

Kwestionowana w pytaniu prawnym norma zawarta jest w art. 39b ust. 1 i 3 u.g.n.r. i te jednostki redakcyjne stanowią przedmiot zaskarżenia. Zawarte w uzasadnieniu postanowienia Sądu argumenty zmierzają głównie do wykazania niezgodności z Konstytucją art. 39b ust. 1 u.g.n.r., w którym określono wysokość stawki wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu. Przepis ten Sąd pytający wiąże z regulacją zawartą w art. 39b ust. 3 u.g.n.r., mocą której równocześnie wyłączono stosowanie przepisów art. 224 – 231 k.c., z wyjątkiem art. 229 k.c., do roszczeń o wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 1. Łączne stosowanie tych ustępów artykułu 39b u.g.n.r. prowadzi do naruszenia wskazanych przez Sąd pytający zasad konstytucyjnych. Również jedynie stwierdzenie niekonstytucyjności obu wskazanych ustępów artykułu 39b u.g.n.r. umożliwi Sądowi wydanie rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy ogólne zawarte w Kodeksie cywilnym, które są stosowane przy rozstrzyganiu podobnych sporów między podmiotami niebędącymi adresatami art. 39b u.g.n.r.

Sąd nie kieruje natomiast żadnych zarzutów względem normy zawartej w art. 39b ust. 2 u.g.n.r. Dlatego w tym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przed merytoryczną oceną zastrzeżeń formułowanych przez Sąd pytający zasadne jest skrótowe omówienie powołanych wzorców kontroli.

Z analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada proporcjonalności stanowiła kryterium oceny ingerencji ustawodawcy w sferę praw i wolności jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wskazuje się, że wówczas „tekstowym oparciem dla zasady proporcjonalności stała się zasada demokratycznego państwa prawnego”. Dla ustalenia, czy w danym wypadku nie zachodzi nadmierność ingerencji, konieczne jest dokonanie oceny przy uwzględnieniu kryteriów przydatności, konieczności i proporcjonalności

sensu stricto (L. Garlicki, uwaga 28 do art. 31, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że ustawodawca cieszy się względną swobodą stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym, a Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do kontrolowania celowości i trafności przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań. Odnosząc się do wymogów płynących z zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 2 ustawy zasadniczej, wymaga należytego wyważenia celu legislacyjnego i środka użytego do jego realizacji. Ze wskazanej zasady wynika nakaz stosowania przez ustawodawcę skutecznych środków prawnych, tj. takich, które mogą doprowadzić do realizacji celów zamierzonych przez ustawodawcę. Środki zgodne z zasadą proporcjonalności to przy tym środki niezbędne. Chodzi tu o takie środki, które chronią określone wartości w sposób niemożliwy do osiągnięcia za pomocą innych środków (zob. wyrok z dnia 9 października 2012 r., sygn. P 27/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 104).

Nakaz zachowania odpowiedniej *vacationis legis* – okresu „spoczywania” prawa, oddzielającego publikację aktu od jego wejścia w życie – mieści się w zasadach poprawnej legislacji i wynika z zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a jego celem jest zapewnienie adresatom prawa czasu na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. W odniesieniu do różnych regulacji „odpowiednia” będzie różna *vacatio legis*; badanie konstytucyjności w tym zakresie następuje *a casu ad casum*. „Odpowiedniość” *vacationis legis* należy rozpatrywać w kontekście możliwości zapoznania się przez adresatów z treścią nowych przepisów i pokierowania swoimi sprawami z ich

uwzględnieniem. Ostateczna ocena zależy od całokształtu okoliczności, w tym od przedmiotu i treści nowych unormowań, a także kręgu podmiotów, których dotyczą ustanowione unormowania. Ogólną zasadę statuuje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.; dalej: o.a.n.), przewidująca, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 o.a.n.). Ustawodawcy przysługuje jednak w tej mierze pewien margines swobody; w pewnych okolicznościach może on wręcz zrezygnować z ustanowienia *vacatio legis*, ponieważ nakaz jej zachowania nie ma charakteru bezwzględny (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. K 1/12, OTK ZU nr 11/A/2012, poz. 134).

Art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej wskazuje, że ochrona prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. To postanowienie Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 ustawy zasadniczej, bo zapewnienie „równej dla wszystkich” ochrony prawnej jest elementem „równego traktowania przez władze publiczne”. Art. 64 ust. 2 Konstytucji dotyczy równej „ochrony prawnej”, czyli nie ma zastosowania do innych aspektów kształtowania i korzystania z tych praw, do owych innych aspektów odnoszą się natomiast ogólne konsekwencje art. 32 ustawy zasadniczej. Konstytucyjne określenie „każdy” może odnosić się tylko do takich osób, które w ogóle mogą być podmiotami konstytucyjnych wolności i praw. Państwo ani jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być podmiotami praw i wolności „człowieka i obywatela”, nie mogą więc do nich mieć zastosowania prawa i

gwarancje zawarte w rozdziale II Konstytucji (zob. L. Garlicki, uwaga 11 i 14 do art. 64 Konstytucji, *op. cit.*).

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie jest konieczne szczegółowe jej omawianie w niniejszej sprawie.

Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że – poczynając od orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U. 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, że równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 czy wyrok z dnia 21 września 1999 r., sygn. akt K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), 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.

W celu oceny zasadności zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (tak procedurę „testu równości” opisano w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, *op. cit.* oraz w wyrokach z dnia: 21 września 1999 r., sygn. akt K. 6/98, *op. cit.*; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43).

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.

Ze względu na ścisłe powiązania normatywne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym szczególną postać zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy kierować się metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że zróżnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne (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 niedotyczącym 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 uiszczyć 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.).

Przystępując do oceny przedstawionego przez Sąd pytający problemu konstytucyjnego warto na wstępie zwrócić dodatkowo uwagę, że 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 szczególności 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.*).

Określona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony prawa własności doznaje w art. 39b ust. 1 i 3 u.g.n.r. wyjątku w odniesieniu do 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. Jediną 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 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. 308 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 przekłada 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, nawet w przypadku obciążenia ich zapłatą w kwocie stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, i tak mogą osiągać korzyści majątkowe z tytułu dalszego dysponowania gruntem, które wynikają ze sprzedaży płodów rolnych oraz otrzymania dopłat bezpośrednich.

Koronnym przykładem takiej sytuacji jest sprawa mająca związek z przedmiotem rozpoznania przed Sądem pytającym. Umowy dzierżawy pozwanego wygasły w dniu października 2004 r. Mimo tego nie wydał on nieruchomości Agencji. Postępowanie o ich wydanie toczy się przed Sądem Okręgowym w Elblągu od 2005 r. (pierwsze pod sygn.). Wprowadzenie ustawą nowelizującą z 2011 r. podwyższonej stawki opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie skłoniło pozwanego do jej wydania Agencji. W dniu marca 2013 r. przekazał je w posiadanie spółce O S.A. w K Kolejny posiadacz nieruchomości tworzących Zasób również nie jest zainteresowany ich wydaniem, mimo możliwości obciążenia go czynszem w kwocie odpowiadającej 5-krotności wywoławczej wysokości czynszu.

Przyjęty przez ustawodawcę w art. 39b ust. 1 i 3 u.g.n.r. wyjątek od zasad określonych w art. 64 ust. 2 i 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 zróżnicowań, stanowiących wyjątki od zasady równości określonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uwaga ta odnosi się odpowiednio do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 2 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 (sprawa ANR przeciwko pozwanemu T. N. o wydanie nieruchomości trwa od ponad 10 lat), 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.

W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność prywatną problem bezumownego ich wykorzystywania nie występuje w szerszej skali. Być może wynika to z faktu dysponowania przez podmioty prywatne znacznie mniejszymi areałami gruntów rolnych, które potencjalnie mogą być przeznaczone do dzierżawy i w związku z tym z mniejszymi ewentualnymi kwotami dopłat

bezpośrednich. Możliwe jest również bardziej szczegółowe i restrykcyjne uregulowanie w umowach zawieranych między prywatnymi właścicielami nieruchomości a dzierżawcami rozliczeń związanych z nieterminowym wydaniem nieruchomości po zakończeniu umowy dzierżawy. Roszczenia uzupełniające określone w Dziale V Tytule I Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego mają bowiem dyspozytywny, czyli względnie wiążący charakter i nie mają zastosowania, gdy właściciel z posiadaczem rzeczy inaczej w umowie uregulowali sposób rozliczenia między nimi konsekwencji wynikających z posiadania rzeczy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2015 r., sygn. II CSK 449/14, opublikowany na stronie internetowej: http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Najnowsze_orzeczenia.aspx).

Bez względu na to, jaka jest przyczyna rzadszego występowania problemów z bezumownym posiadaniem nieruchomości rolnych stanowiących własność prywatną, to okoliczność ta pozwala przyjąć, że 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, pozostaje w odpowiedniej proporcji do naruszonych w wyniku nierównego traktowania interesów prywatnych właścicieli nieruchomości, którzy – uważając, że możliwość skorzystania z przewidzianych w Kodeksie cywilnym roszczeń uzupełniających nie w pełni gwarantuje ochronę ich praw – chcąc uzyskać podwyższenie zapłaty w przypadku niewydania nieruchomości po okresie dzierżawy, muszą zawrzeć odpowiednie postanowienia w umowie.

Wprowadzone różnicowanie 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).

Podwyższenie opłaty za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości rolnych tworzących Zasób prowadzi do lepszego zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa. Oceny tej nie zmienia fakt, iż w przypadku pozwanego T. N. ponad 10-letni proces sądowy oraz istotne podwyższenie stawki czynszu nie doprowadziło do odzyskania nieruchomości rolnych przez Agencję i tym samym nadal nie może ona realizować w odniesieniu do nich – określonych w ustawie o nieruchomościach rolnych – zadań wynikających z polityki państwa. Taki stan może co najwyżej uzasadniać tezę o konieczności poszukiwania dalszych rozwiązań prawnych, związanych między innymi z przyspieszeniem procedur sądowych, których efektem będzie lepsza ochrona własności. Przykładem takich proponowanych rozwiązań może być poselski projekt z dnia 18 czerwca 2013 r. ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Zawarto w nim propozycję zmiany art. 39b ust. 1 u.g.n.r. poprzez przyjęcie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu w wysokości stanowiącej 20-krotność wywoławczej wysokości czynszu. Ponadto zaproponowano prowadzenie egzekucji tego wynagrodzenia w oparciu o przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Regulacja taka, w ocenie projektodawców, miała na celu przeciwdziałać bezumownemu użytkowaniu nieruchomości oraz ułatwić egzekucję należności z tego tytułu (druk sejmowy nr 1925/VII kadencja). Projekt ten pozytywnie zaopiniował Rząd, podnosząc m.in., że „[n]ieruchomości Zasobu są zajmowane przez bezumownych użytkowników celem uzyskania dopłat bezpośrednich. Powyższy proceder utrudnia trwale rozdysponowanie tych nieruchomości, co z kolei stanowi szkodę

dla budżetu państwa. Zwiększenie opłat z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu z pewnością ograniczy występowanie tego typu przypadków, a także zrekompensuje straty poniesione z tego tytułu” (stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – druk 1925). Proces legislacyjny w odniesieniu do tego projektu nie został zakończony.

Argumentacja Sądu pytającego, dotycząca naruszenia wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady proporcjonalności oraz wzorców z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie obala domniemania konstytucyjności zaskarżonej regulacji. W szczególności brak jest szerszego uzasadnienia poglądu o możliwości naruszenia zasad konstytucyjnych poprzez odwołanie się w art. 39b ust. 1 u.g.n.r. do wywoławczej wysokości czynszu, a nie do stawek rynkowych. Ustalona przez biegłego kilkakrotnie niższa kwota wynagrodzenia obliczonego w oparciu o stawki rynkowe nie stanowi przesłanki do przyjęcia naruszenia zasady proporcjonalności, zwłaszcza jeśli uwzględni się fakt, że mimo obowiązywania zaskarżonego przepisu, dającego podstawę do dochodzenia przez Agencję wyższego wynagrodzenia, ani pozwany, ani spółka, która przejęła od niego posiadanie nieruchomości rolnych, nie zdecydowali się ich zwrócić.

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.*).

Określona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia jest szczególną postacią

ogólnej zasady równości wobec prawa oraz równego traktowania przez władze publiczne. Przytoczone wyżej argumenty dają podstawę do przyjęcia, że zaskarżona regulacja jest zgodna z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a zarazem umorzenia postępowanie w zakresie oceny zgodności tej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ze względu na zbędność wydania wyroku.

Na marginesie należy nadmienić, że Sąd pytający podniósł również kwestię długości *vacationis legis*, która może naruszać zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Termin wejścia w życie ustawy nowelizującej z 2011 r. został określony w jej art. 12. Przepis ten nie został zakwestionowany w *petitum* pytania prawnego ani nie został wymieniony w uzasadnieniu postanowienia Sądu. Należy w związku z tym przyjąć, że akapit uzasadnienia pytania prawnego odnoszący się do okresu *vacationis legis* miał jedynie na celu wzbogacenie argumentacji Sądu dotyczącej niekonstytucyjności art. 39b ust. 1 i 3 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.

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., przypomnieć należy, że ustawa o.a.n. statuuje ogólną zasadę, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi 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 rozważenie zasadności zwrotu posiadanych bezumownie nieruchomości rolnych. Ich interesy nie były zagrożone, gdyż do czasu wejścia w życie zaskarżonej regulacji mogli

dochodzić swoich roszczeń wobec Agencji i ponosić koszty użytkowania nieruchomości bez tytułu prawnego w oparciu o przepisy Działu V Tytułu I Księgi Drugiej Kodeksu cywilnego. 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.

Reasumując całość powyższego wyводу, stwierdzić należy, że, dodając ustawą nowelizującą z 2011 r. art. 39b ust. 1 i 3 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. 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 ust. 1 i 3 u.g.n.r.

Dlatego istnieją przesłanki do przyjęcia zgodności zaskarżonej regulacji z wywodzoną z art. 2 ustawy zasadniczej zasadą proporcjonalności oraz z wyrażoną w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadą równej ochrony prawnej własności.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hermand
Zastępca Prokuratora Generalnego