

Warszawa, dnia 30 grudnia 2019 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

al. Jana Christiana Szucha 12A, 00-918 Warszawa

**Skarżąca:**

**A O**

**reprezentowana przez adw. Beatę Zglińską**

z Kancelarii Radców Prawnych i Adwokatów  
Głuchowski Siemiątkowski Zwara i Partnerzy  
80-338 Gdańsk, ul. Opacka 16/I p.  
Nr wpisu: 2020

**Uczestnicy postępowania:**

**1. Prokurator Generalny**

**Prokuratura Krajowa**

ul. Rakowiecka 26/30, 02-528 Warszawa

**2. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej**

**Kancelaria Sejmu**

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

**Sygnatura akt Sądu Apelacyjnego:**

**Sygnatura akt Sądu Okręgowego:**

**(poprzednio: )**

**SKARGA KONSTYTUCYJNA**

Działając w imieniu i na rzecz A O (dalej jako „Skarżąca”), na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, które przedkładam w załączeniu (wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej), niniejszym, w oparciu o art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> (dalej jako „Konstytucja RP”<sup>2</sup>) oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>3</sup> (dalej jako „Ustawa o TK”<sup>4</sup>), składam skargę konstytucyjną i wnoszę o stwierdzenie, że przepis art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu

<sup>1</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.: „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.

<sup>3</sup> Stosownie do treści art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym: „Skarga konstytucyjna może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2393.

Państwa (dalej jako „*Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi*”<sup>5</sup>), w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w konsekwencji wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami wbrew treści wiążących je stosunków, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto wnoszę o:

- zasądzenie zwrotu kosztów procesu poniesionych przez Skarżącą, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;
- przeprowadzenie dowodów wymienionych w treści uzasadnienia na okoliczności tam wskazane, w tym na okoliczność przebiegu stanu faktycznego, który legł u podstaw niniejszej skargi, naruszenia praw i wolności konstytucyjnych Skarżącej, orzeczenia prawomocnie o prawach i obowiązkach Skarżącej wyrokiem z dnia września 2019 r. przez Sąd Apelacyjny we W I Wydział Cywilny w sprawie o sygn. akt: na podstawie art. 39 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi oraz na okoliczność daty doręczenia prawomocnego wyroku.

## UZASADNIENIE

### I. PRZEDSTAWIENIE STANU FAKTYCZNEGO

Niniejsza skarga konstytucyjna zostaje złożona w związku z faktem, że Sąd Apelacyjny we W I Wydział Cywilny, rozpoznając apelację od wyroku Sądu Okręgowego we W XII Wydział Cywilny (dalej jako „*Wyrok Sądu Okręgowego*”) wydanego w dniu grudnia 2018 r., w sprawie o sygn. akt: (poprzednio: ) o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, w prawomocnym wyroku z dnia września 2019 r., w sprawie o sygn. akt: (dalej jako „*Wyrok Sądu Apelacyjnego*” lub „*Wyrok*”) orzekł ostatecznie o prawach i obowiązkach majątkowych Skarżącej, określonych w art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP. Sąd Apelacyjny we W I Wydział Cywilny wydał Wyrok na podstawie kwestionowanego przepisu ustawy, tj. art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

W Wyroku Sądu Okręgowego, wydanym w sprawie z powództwa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (dalej także jako „*KOWR*”) przeciwko Skarżącej o zapłatę kwoty zł tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, Sąd:

1. umorzył postępowanie w sprawie co do kwoty zł należności głównej oraz co do odsetek ustawowych za opóźnienie liczonych od kwoty zł od dnia marca 2018 r. do dnia listopada 2018 r.;
2. zasądził do Skarżącej na rzecz KOWR kwotę zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia listopada 2018 r. do dnia zapłaty;

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa; t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 817 ze zm.

3. oddalił dalej idące powództwo;
4. zasądził od KOWR na rzecz Skarżącej kwotę                      zł kosztów procesu;
5. nadał Wyrokowi Sądu Okręgowego w jego punkcie I rygor natychmiastowej wykonalności co do kwoty                      zł.

Sąd Apelacyjny we W                      I Wydział Cywilny, w wyniku rozpoznania apelacji KOWR, wydał Wyrok, w którym:

1. zmienił Wyrok Sądu Okręgowego w jego punkcie III w ten sposób, że zasądził od Skarżącej na rzecz KOWR dalszą kwotę                      zł z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia                      listopada 2018 r. oraz w jego punkcie IV o tyle, że zasądzoną kwotę                      zł zastąpił kwotą                      zł;
2. zasądził od Skarżącej na rzecz KOWR kwotę                      zł kosztów postępowania apelacyjnego.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie, wydane na podstawie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, Sąd Apelacyjny we W                      stwierdził m.in., że:

- wprowadzenie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi prawodawca uzasadniał koniecznością sankcjonowania osób bezprawnie korzystających z tych nieruchomości i motywowaniem do terminowego oddawania nieruchomości rolnych po wygaśnięciu stosunku prawnego;
- przyjęte rozwiązanie miało spełniać i spełniło swoją funkcję dyscyplinującą, chociaż i ta bariera finansowa okazała się w praktyce zbyt niska, skoro ustawodawca z dniem 26 czerwca 2019 r. podwyższył wysokość wynagrodzenia z 5-krotności wywoławczej wysokości czynszu do 30-krotności;
- przepisy o roszczeniach właściciela przeciwko posiadaczowi władającemu rzeczą bez tytułu prawnego mają służyć ochronie praw tego pierwszego, a nie drugiego naruszającego obowiązek zwrotu rzeczy po zakończeniu umowy;
- podniesiona na rozprawie apelacyjnej teza, że przepis ten jest źródłem dodatkowych dochodów Skarbu Państwa, którego służby zbyt późno występują z powództwami o wydanie, jest nie do obrony z tej prostej przyczyny, że byli dzierżawcy są zobowiązani do zapłaty nie dlatego, że KOWR „zwleka” z roszczeniami windykacyjnymi, ale dlatego, że ignorują obowiązek wydania gruntów po zakończeniu umów dzierżawy;
- przepis art. 39b ma zastosowanie do zdarzeń powstałych w dacie jego obowiązywania, z kolei ustanie stosunku prawnego, a w jego następstwie bezumowne korzystanie z rzeczy, jest nowym zdarzeniem podlegającym ocenie według obowiązującego stanu prawnego, przez co data zawarcia umowy w kontekście dnia, w którym wszedł w życie omawiany przepis, nie jest istotna.

*Dowód:*

- kopia odpisu wyroku Sądu Apelacyjnego we W                      I Wydział Cywilny z dnia września 2019 roku w sprawie o sygn. akt                      na okoliczności powyżej wskazane (Załącznik nr 1);
- kopia odpisu wyroku Sądu Okręgowego we W                      XII Wydział Cywilny z dnia grudnia 2018 r. w sprawie o sygn. akt                      (poprzednio:                      ) na okoliczności powyżej wskazane (Załącznik nr 2).

Od Wyroku Sądu Apelacyjnego została wniesiona przez pełnomocnika Skarżącej skarga kasacyjna.

*Dowód:*

— kopia odpisu skargi kasacyjnej wniesiona przez pełnomocnika Skarżącej wraz z potwierdzeniem nadania na okoliczności powyżej wskazane (Załącznik nr 3).

W sprawie, która legła u podstaw niniejszej skargi i która została zakończona prawomocnym Wyrokiem w sprawie o sygn. akt: \_\_\_\_\_, Skarżąca zawarła umowę dzierżawy z dnia lutego 2004 r. nr \_\_\_\_\_ (dalej jako „Umowa dzierżawy”). Umowa dzierżawy została zawarta na okres 10 lat i odnosiła się do nieruchomości o łącznej powierzchni \_\_\_\_\_ ha wraz z budynkami i budowlami, a także urządzeniami trwale z nimi związanymi. Nieruchomości objęte Umową dzierżawy weszły w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Były one położone w granicach:

- działki nr \_\_\_\_\_, obręb R \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb R \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb R \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb R \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb R \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb R \_\_\_\_\_, gmina \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb R \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ ;
- działki nr \_\_\_\_\_, obręb Z \_\_\_\_\_, gmina P \_\_\_\_\_ .

Przywołaną Umowę dzierżawy Skarżąca zawarła z Agencją Nieruchomości Rolnych. Obecnie uprawnienia właścicielskie w odniesieniu do nieruchomości objętej umową dzierżawy wykonuje KOWR. KOWR powstał w dniu 1 września 2017 roku, przejmując w znacznej części zadania Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>6</sup>.

W zawartej w 2004 r. Umowie dzierżawy zostało określone wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Przesłanki do jego naliczenia w niniejszym stanie faktycznym zaistniały od dnia \_\_\_\_\_ sierpnia 2014 r.

W § 17 ust. 5 Umowy dzierżawy strony postanowiły, że w razie jej wygaśnięcia lub rozwiązania, jeżeli dzierżawca nie wydał przedmiotu dzierżawy, wdzierżawiający będzie naliczał opłatę z tytułu bezumownego korzystania z przedmiotu dzierżawy. Jej wysokość została ustalona na \_\_\_\_\_

<sup>6</sup> Status prawny KOWR wynika z ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1154 ze zm.), która określa jego organizację i zadania.

podstawie sumy wysokości dotychczasowego czynszu dzierżawnego (określonego w § 15 ust. 1) i kary umownej stanowiącej wysokość 25% tej opłaty.

Sposób ukształtowania Umowy dzierżawy zawartej przez KOWR i Skarżącą, w przypadku której zastało określone wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości w powyżej wskazany sposób, nie był przypadkiem jednostkowym i odosobnionym. Co więcej, praktyka KOWR zamieszczania w umowach dzierżawy klauzul odnoszących się do wysokości wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości była powszechna.

Jak zarazem podkreślił w tym kontekście Sąd Okręgowy we W XII Wydział Cywilny w Wyroku Sądu Okręgowego, treść Umowy dzierżawy została przygotowana przez Agencję Nieruchomości Rolnych (poprzednika prawnego KOWR), stanowiąc w istocie wzorzec. Za Wyrokiem Sądu Okręgowego należy zarazem uznać, iż konsekwencje takiego a nie innego sformułowania Umowy dzierżawy, muszą obciążać KOWR<sup>7</sup>.

Skarżąca podkreśla, że Umowa dzierżawy, której dotyczy sprawa i w przypadku której w § 17 ust. 5 zostało określone wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości, została zawarta w 2004 r., a zatem wiele lat przed wprowadzeniem przepisu art. 39b do Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (czyli przepisu ustawy, na podstawie którego został wprowadzony do polskiego porządku prawnego specjalny reżim ochronny w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa). Stanowił on odrębne rozwiązanie legislacyjne w zakresie bezumownego korzystania z rzeczy względem ogólnych regulacji przewidzianych w przepisach kodeksu cywilnego<sup>8</sup>, które dozwalały stronom na swobodę w zakresie wprowadzenia od umów postanowień odnoszących się do tego zagadnienia (co odnosiło się również do umów dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa).

Specjalny reżim ochronny w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, oparty na odrębnym usankcjonowaniu władania takimi nieruchomościami bez tytułu prawnego, został wprowadzony do porządku prawnego ponad siedem lat po zawarciu Umowy dzierżawy, gdyż dopiero w 2011 r. Nastąpiło to na podstawie ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382; dalej jako „Ustawa zmieniająca z 2011 r.”), która weszła w życie w dniu 3 grudnia 2011 r.

Stosownie do treści przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w pierwotnym brzmieniu:

*„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.*

<sup>7</sup> Por. s. 14 uzasadnienia Wyroku Sądu Okręgowego.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

2. Wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała zwrotu nieruchomości.
3. Do rozszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224-231 Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229".

W następnych latach obowiązywania Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi nastąpiła z kolei petryfikacja ww. reżimu i modyfikacja w tym zakresie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, sprowadzająca się do zwiększenia w 2019 r. wysokości wynagrodzenia, do którego zapłaty na rzecz Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa jest zobowiązany podmiot władający nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego. W 2019 r. ustawodawca zwiększył bowiem kwotę wynagrodzenia, ustalając ją nie na podstawie 5-krotności, lecz na poziomie 30-krotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Ww. zmiana legislacyjna została dokonana na podstawie art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080; dalej jako „Ustawa zmieniająca z 2019 r.”).

Jak wskazuje przepis art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w brzmieniu ustanowionym przez Ustawę zmieniającą z 2019 r.:

- „1. Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Krajowego Ośrodka wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 30-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.
2. Wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, ustala się na dzień, w którym Krajowy Ośrodek zażądał zwrotu nieruchomości.
3. Do rozszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224-231 Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229".

W sprawie Skarżącej sądy ustaliły, że Umowa dzierżawy pomiędzy stronami obowiązywała do dnia lutego 2014 r. Z chwilą zatem upływu terminu, na jaki ww. umowa była zawarta, znalazł zastosowanie jej § 17 ust. 5, określający wysokość wynagrodzenia za dalsze korzystanie z gruntu. W tym też kontekście Skarżąca formułuje zarzut niezgodności z konstytucyjnymi wzorcami kontroli przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, o czym będzie szerzej mowa w pkt II. poniżej.

Skarżąca pragnie ponadto podkreślić, że zastosowanie w sprawie Skarżącej jako podstawy prawomocnego orzeczenia sądowego przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, w sposób znaczący pogorszyło jej sytuację prawną. Gdyby przepis ten nie znajdował zastosowania do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie, to wysokość wynagrodzenia, do którego została zobowiązana Skarżąca, byłaby znacznie niższa.

Jedynie na marginesie (gdyż kwestia ta wykracza poza zakres niniejszej skargi) Skarżąca zwraca uwagę, że przedmiot zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego stanowiła już kwestia

wymiaru wynagrodzenia za władanie nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, która wynika z art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w pierwotnym brzmieniu i została na poziomie 5-krotności wywoławczej wysokości czynszu.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 października 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt: P 123/15 uznał, iż w zakresie objętym rozpatrywaną sprawą art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w pierwotnym brzmieniu (przewidujący stawkę ukształtowaną na poziomie 5-krotności) jest zgodny z konstytucyjnymi wzorcami kontroli. Trybunał wskazał przy tym jednak, że nie jest wykluczone, iż iloczyn stawki podstawowej (wynoszący jej pięciokrotność) osiągnął już wysokość maksymalnie konstytucyjnie dopuszczalną:

*„W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie sposób także uznać, by zastosowany iloczyn stawki podstawowej – wynoszący jej pięciokrotność – był nadmierny, chociaż nie jest wykluczone, że sięgnął już wysokości maksymalnie konstytucyjnie dopuszczalnej”.*

Skarżąca dodatkowo zwraca uwagę, że po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2019 r. w polskim systemie prawa zaistniała na nowo potrzeba dokonania oceny prawnej w zakresie dopuszczalnego – z punktu widzenia polskich standardów konstytucyjnych – wymiaru wynagrodzenia za władanie nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego. Powyższe uzasadnia okoliczność, że w świetle nowego brzmienia przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi znaczącemu rozszerzeniu uległa wysokość należnego wynagrodzenia za władanie nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego (z 5-krotności do 30-krotności wywoławczej wysokości czynszu). Co więcej, niniejsze rozwiązanie legislacyjne stało się przedmiotem głosów krytycznych<sup>9</sup> przedstawicieli różnych środowisk partycypujących w procesie legislacyjnym zmierzającym do uchwalenia Ustawy zmieniającej z 2019 r.

Skarżąca wyraźnie zastrzega przy tym, że wskazany powyżej problem prawny wykracza co prawda poza zakres skargi, oba zagadnienia prawne są jednak ze sobą ściśle powiązane, mają poważne znaczenie praktyczne oraz zasługują na rozważenie przez Trybunał Konstytucyjny w świetle całokształtu polskich wartości i zasad ustrojowych oraz katalogu praw i wolności człowieka i obywatela wynikających z Konstytucji RP.

---

<sup>9</sup> Co więcej, w toku procesu legislacyjnego zostały wręcz sformułowane poważne wątpliwości co do zgodności znowelizowanego art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z Konstytucją RP. Wątpliwości takie sformułowało m.in. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu (por. Opinia Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu z dnia 6 maja 2019 r. do ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw; druk nr 1168) oraz Komisja Legislacyjna Naczelnej Rady Adwokackiej (por. opinia Komisji Legislacyjnej Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 29 marca 2019 r. do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw: [http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file\\_20190329\\_sejm\\_o\\_ksztaltowaniu-ustroju-rolnego-kl-19\\_19-27047.pdf](http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file_20190329_sejm_o_ksztaltowaniu-ustroju-rolnego-kl-19_19-27047.pdf)).

## **II. UZASADNIENIE ZARZUTU NIEZGODNOŚCI PRZEPISU ART. 39B USTAWY O GOSPODAROWANIU NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI Z ART. 64 UST. 1 W ZWIĄZKU Z 64 UST. 2 W ZWIĄZKU Z ART. 2 KONSTYTUCJI RP**

Jak to wskazała już Skarżąca w *petitum* skargi, przepis art. 39b Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (tak jak ma to miejsce w przypadku Skarżącej i zawartej przez nią Umowy dzierżawy).

W konsekwencji, przepis art. 39b Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami (takich jak Skarżąca) wbrew treści wiążących ich stosunków zobowiązaniowych. Mając na uwadze stan faktyczny leżący u podstaw niniejszej skargi, należy wskazać, że art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi jest niezgodny z ww. konstytucyjnymi wzorcami kontroli w okolicznościach, w jakich znalazła się Skarżąca w związku z zawarciem Umowy dzierżawy oraz wpływa w sposób jednostronny i arbitralny na prawa majątkowe uprzednio przez nią nabyte na podstawie tej umowy.

Problem prawny wskazany w niniejszej skardze konstytucyjnej sprowadza się w istocie do następujących kwestii:

- 1) zakresu swobody, jaką miał ustawodawca zwykły przy wyborze zasad regulujących sytuacje międzyczasowe przy wprowadzaniu specjalnego ustawowego reżimu ochronnego w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i opartego na odrębnym usankcjonowaniu władania takimi nieruchomościami bez tytułu prawnego na gruncie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi;
- 2) sposobu podejścia ustawodawcy zwykłego do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy i określających wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w sposób odmienny niż wynikający z przepisu ustawy, tj. przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi;
- 3) konstytucyjnych standardów ochrony własności i innych praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (również w przypadku władania przez takie podmioty nieruchomością rolną bez tytułu prawnego czy też w razie pojawiających się wątpliwości w zakresie istnienia takiego tytułu);
- 4) charakteru prawnej sankcji wprowadzonej na podstawie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Uzasadniając zarzut niezgodności przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi z konstytucyjnymi wzorcami kontroli, należy na wstępie wskazać, iż w odniesieniu do tego przepisu ustawodawca nie przewidział żadnych regulacji



intertemporalnych, a w szczególności nie wskazał, że przepis ten ma mieć zastosowanie do stosunków prawnych istniejących w dniu wejścia w życie ustawy. Mając powyższe na względzie i jednocześnie opierając się na utrwalonych poglądach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego, należy zarazem wskazać, że ustawodawca zwykły dysponuje pewnym zakresem swobody przy wyborze zasad regulujących sytuacje międzyczasowe. Powyższe wymaga jednak poczynienia równoczesnego – kluczowego dla oceny prawnej dokonanej w niniejsze skardze – zastrzeżenia i wskazania, iż zakres swobody ustawodawcy przy wyborze zasad regulujących sytuacje międzyczasowe nie jest nieograniczony<sup>10</sup>.

Zakres ten jest ograniczony w szczególności wówczas, gdy chodzi o nowe regulacje dotyczące praw czy sytuacji majątkowych jednostek ukształtowanych na podstawie poprzednio obowiązującego prawa – tak jak w niniejszej sprawie. Wówczas bowiem regulacje międzyczasowe podlegają ocenie z punktu widzenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji. Istotne pogorszenie sytuacji prawnej jednostki w sferze jej praw majątkowych nie jest wykluczone, ale może być wprowadzone tylko wyjątkowo, gdy jest to bezwzględnie konieczne dla ochrony określonego interesu publicznego. W niniejszej sprawie konieczności takiej nie wykazano w postępowaniu ustawodawczym.

Istotna jest przy tym okoliczność, że po stronie ustawodawcy istnieje obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (wynikającej z art. 2 Konstytucji RP<sup>11</sup>), a w szczególności zasad rzetelnej legislacji.

Istotna jest przy tym okoliczność, że po stronie ustawodawcy istnieje obowiązek poszanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego (wynikającej z art. 2 Konstytucji RP<sup>12</sup>), a w szczególności zasad prawidłowej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa wyprowadzanej z treści art. 2 Konstytucji RP – wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego uregulowania sytuacji intertemporalnych<sup>13</sup>.

Niezależnie od powyższego, należy wyrazić generalny pogląd, iż milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jego zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne. Jak podkreśla Skarżąca, racje przemawiające przeciw zastosowaniu nowego prawa przemawiały również za wyłączeniem możliwości zastosowania reżimu wynikającego z przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w zakresie, w jakim mógłby on znaleźć zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za

---

<sup>10</sup> Na powyższe wprost wskazuje m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 30/06.

<sup>11</sup> Jak wskazuje art. 2 Konstytucji RP: „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”.

<sup>12</sup> Jak wskazuje art. 2 Konstytucji RP: „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”.

<sup>13</sup> Por. w tym zakresie np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, w. II; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017; M. Pisz, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] M. Pisz, P. Ochmann, R. Piotrowski (red.), *Prawo konstytucyjne. Kompendium*, Warszawa 2018, w. II.; D. Górecki (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012; M. Zubik, M. Domagała, J. Podkowiak, *Konstytucja RP w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz SN i NSA*, Warszawa 2018.

bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (co miało miejsce w przypadku Skarżącej). Tymczasem wolą ustawodawcy nową regulacją objęto również okres sprzed jej wejścia w życie, co w sposób niezwykle niekorzystny przełożyło się na sytuację majątkową Skarżącej. Innymi słowy, Skarżąca została zobowiązana do zapłaty dużo wyższej kwoty, niż wynikało to z poprzednio obowiązującej regulacji.

Na powyższe wyraźnie wskazuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 8 listopada 2006 r., wydanym w sprawie o sygn. akt K 30/06, Trybunał Konstytucyjny wyraził w tym zakresie następujący pogląd:

*„Ustawodawca ma dużą swobodę przy wyborze zasad regulujących sytuacje międzyczasowe. Swoboda ta nie jest nieograniczona. Po stronie ustawodawcy istnieje bowiem obowiązek szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasad rzetelnej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa – wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy ustanawiania odpowiedniej vacatio legis oraz należytego uregulowania sytuacji intertemporalnych. Jednakże brak przepisów przejściowych nie przesądza sam przez się o luce w zakresie regulacji intertemporalnej. W polskiej kulturze prawnej zostały wykształcone reguły międzyczasowe, które znajdują zastosowanie w procesie stosowania prawa. Jeżeli brak wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy, sąd i inne organy stosujące prawo muszą kwestię intertemporalną rozstrzygnąć na podstawie tych właśnie reguł, mając wybór między zasadą dalszego działania ustawy dawnej i zasadą bezpośredniego skutku ustawy nowej. Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nową prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne. Reguły intertemporalne nie są niesporne, w związku z tym wysoce pożądane jest wyraźne rozstrzygnięcie sytuacji międzyczasowych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że brak przepisów przejściowych w każdym wypadku można kwalifikować jako naruszający art. 2 Konstytucji. Jeżeli zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji na skutek braku regulacji intertemporalnej miałyby się ostać, wówczas wnioskodawca musiałby wykazać, że ten brak powoduje naruszenie chociażby takich zasad konstytucyjnych jak zasada bezpieczeństwa prawnego czy zasada ochrony praw nabytych, a dodatkowo nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych” (podkr. własne).*

Co więcej, należy uznać, iż za wyłączeniem możliwości zastosowania reżimu wynikającego z przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (w zakresie wskazanym powyżej) przemawiają zarówno racje systemowe, jak i racje aksjologiczne.

W odniesieniu do, powyżej wskazanych, racji aksjologicznych trzeba w pierwszej kolejności wskazać na konieczność poszanowania przy ograniczaniu ochrony praw majątkowych jednostek (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji) zasady demokratycznego państwa prawnego – wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP – i wywodzonych z niej zasad, takich jak w szczególności: zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasada bezpieczeństwa prawnego jednostek oraz zasady prawidłowej legislacji (w tym m.in. zasada ochrony praw nabytych, zasada zakazu działania prawa wstecz i zasada ochrony interesów w toku).

Odnosząc się do – wynikającej z art. 2 Konstytucji RP – zasady demokratycznego państwa prawnego, warto przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego wyrażony w wyroku z dnia 25 listopada 1997 roku, wydanym sprawie o sygn. akt K 26/97. W myśl tego poglądu, jak warto podkreślić, klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* ujęte w pisanim tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego.

Jak zarazem wskazuje się w doktrynie, ideą państwa prawnego jest wykonywanie władzy państwowej jedynie wtedy, gdy zezwala na to Konstytucja oraz ustawy zgodne z nią pod względem formalnym i materialnym, a celem wykonywania tej władzy jest ochrona ludzkiej godności, sprawiedliwości i pewności prawa<sup>14</sup>.

Zasada demokratycznego państwa prawnego w znaczeniu opisowym jest zbiorem różnych wartości bezpośrednio lub pośrednio wyrażonych w Konstytucji, dotyczących prawa, ustroju państwa oraz relacji między państwem a jednostką<sup>15</sup>. Wśród wartości objętych treścią omawianej zasady wyróżnia się wartości polityczne (np. porządek konstytucyjny, demokracja przedstawicielska, podział władzy, pluralizm polityczny, niezależność sądów, sądowy wymiar sprawiedliwości), ekonomiczne (np. swoboda umów) oraz prawne (np. zakaz wstecznego działania prawa). W znaczeniu normatywnym natomiast zasada demokratycznego państwa prawnego wyraża szereg dyrektyw adresowanych do organów stanowiących i stosujących prawo, które mają znaczenie zwłaszcza w procesie wykładni prawa<sup>16</sup>.

W kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego – wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP – trzeba zarazem uznać, że ustawodawca powinien respektować ochronę prawną stosunków prawnych ukształtowanych przed dniem wejścia w życie wprowadzanych przez niego przepisów ustawowych (i ochronę prawną podmiotów będących stronami takich stosunków), jeśli przepisy takie miałyby w sposób jednostronny i arbitralny wpływać na uprzednio nabyte uprawnienia wynikające z zawartych stosunków.

Odnosi się to również do praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, które zostały uprzednio nabyte w wyniku nawiązania umów dzierżawy i znajduje zastosowanie w okolicznościach, w jakich znalazła się Skarżąca w wyniku zawarcia Umowy dzierżawy. W przypadku Skarżącej prawa majątkowe – uprzednio przez nią nabyte w wyniku Umowy dzierżawy – objęły także wymiar wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości (o czym *expressis verbis* przesądziła treść § 17 ust. 5 Umowy dzierżawy). Skarżąca mogła więc działać oraz układać swoje interesy w uzasadnionym prawnie zaufaniu, że wynagrodzenie nie ulegnie nagłej i niespodziewanej zmianie. Kwestionowana regulacja naruszyła to zaufanie w sposób istotnie ograniczający ochronę praw majątkowych Skarżącej.

---

<sup>14</sup> E. Morawska, *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 60.

<sup>15</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego wyrażony z dnia 25 listopada 1997 roku wydany sprawie o sygn. akt K 26/97.

<sup>16</sup> Por. M. Florczak-Wątor, uwagi do art. 2, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 27 i n.

W tym zakresie należy zarazem uznać, że bez znaczenia dla niniejszej powyżej dokonanej oceny prawnej pozostaje okoliczność, czy konkretyzacja odpowiedzialności za bezumowne korzystanie z nieruchomości – wynikająca ze stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem wejścia w życie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi – nastąpiła przed czy też po wejściu w życie tego przepisu. Przyjęcie przeciwnej interpretacji – i wyłączenie możliwości zastosowania uprzednio ustanowionych w stosunkach zobowiązaniowych zasad odpowiedzialności za bezumowne korzystanie z nieruchomości (za względu na okoliczność, że konkretyzacja odpowiedzialności nastąpiła już po wejściu w życie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi) – pozostawałoby bowiem w sprzeczności z całokształtem wartości i zasad ustrojowych chronionych przez polskiego ustrojodawcę na gruncie Konstytucji RP, w tym w szczególności z art. 2 Konstytucji RP i wynikającymi z niej zasadami zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ochrony praw nabytych oraz bezpieczeństwa prawnego jednostek.

Trzeba w tym kontekście zwrócić uwagę, że jeżeli zdarzenie, polegające na zawarciu Umowy dzierżawy i ustaleniu na podstawie jej postanowień wysokości wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości po jej wygaśnięciu lub rozwiązaniu, miało miejsce w czasie obowiązywania dawnej ustawy, tj. w dniu 3 lutego 2004 r., a po wejściu w życie nowej ustawy realizują się wyłącznie jego skutki, to zastosowanie w zakresie ustalenia wysokości wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania powinna mieć w dalszym ciągu ustawa dawna (o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia).

Zdaniem Skarżącej nie ma przy tym racji Sąd Apelacyjny we W I Wydział Cywilny, twierdząc w Wyroku Sądu Apelacyjnego, że:

*„bezumowne korzystanie z rzeczy (...) jest nowym zdarzeniem podlegającym ocenie według obowiązującego stanu prawnego, przez co data zawarcia umowy w kontekście dnia, w którym wszedł w życie omawiany przepis, nie jest istotna”.*

Należy bowiem podkreślić, że – z uwagi na specyfikę umów dzierżawy zawieranych przez KOWR (co odnosi się również do Umowy dzierżawy zawartej przez Skarżącą) – władanie nieruchomością bez tytułu prawnego stanowiło immanentny element stosunków zobowiązaniowych kształtowanych przez KOWR z podmiotami władającymi nieruchomościami. Jest to okoliczność tym bardziej znacząca, jeśli weźmie się pod uwagę przywołany już w tej skardze fakt, że praktyka KOWR zamieszczania w umowach dzierżawy klauzul w zakresie wysokości wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości była powszechna i klauzule takie z inicjatywy Agencji Nieruchomości Rolnych (poprzednika prawnego KOWR) znajdowały się także w wielu innych umowach dzierżawy, stanowiąc w istocie odzwierciedlenie obowiązującego wzorca umownego.

Skarżąca podkreśla przy tym, że sam fakt uznania przez sądy, iż Umowa dzierżawy przestała być podstawą prawną dla dzierżawcy do dalszego władania nieruchomością rolną Skarbu Państwa, nie wpływa na ważność tego postanowienia dla instytucji bezumownego korzystania z nieruchomości. Co więcej, z istoty – wynikającej z Umowy dzierżawy – klauzuli umownej traktującej o wynagrodzeniu z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości wynika, iż będzie ona obowiązywała dopiero po okresie obowiązywania tej umowy.

Mając na względzie wszystkie wskazane powyżej okoliczności, Skarżąca wskazuje, że objęcie dyspozycją przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi stosunków zobowiązaniowych zawartych przed jego wejściem w życie (często kilka lub kilkanaście lat wcześniej), które w swojej treści zawierają postanowienie dotyczące wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, przesądza o tym, iż przepis ten stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP. Trzeba w tym kontekście uwzględnić bezsporny fakt, że strony tego typu stosunków zobowiązaniowych kształtowały je świadomie w określony sposób, w granicach prawnie dopuszczalnych. W konsekwencji nie ma żadnych podstaw do ich jednostronnej i arbitralnej zmiany z uwagi na późniejsze wprowadzenie do Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi art. 39b, nawet w przypadku, w którym bezumowne korzystanie nastąpiło już po wejściu w życie kwestionowanego przepisu.

Istotny jest przy tym fakt, że konieczność uiszczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w określonej wysokości (wynikającej z takich stosunków zobowiązaniowych jak Umowa dzierżawy), jest obowiązkiem posiadacza, uregulowanym przez strony drodze umowy i nie ma żadnych podstaw do uznania, że późniejsza zmiana prawa wpłynęła na ten obowiązek.

Warta odnotowania jest też bezsporna okoliczność, że strony Umowy dzierżawy (KOWR i Skarżąca) nie dokonały po wejściu w życie art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi żadnej modyfikacji postanowienia umownego dotyczącego wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, a sam przepis także nie nakazywał dokonania jakiegokolwiek „przeglądu” wcześniej zawartych umów pod tym kątem i ich zmiany.

Ponadto, w zaistniałym w przypadku Skarżącej stanie faktycznym nie można mówić o jakiegokolwiek „wyjątkowej sytuacji”, która w sposób bezsporny uzasadniałaby tworzenie retroaktywnego prawa. W Wyroku Sądu Apelacyjnego zostało wskazane, że prawodawca uzasadniał wprowadzenie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi koniecznością sankcjonowania osób bezprawnie korzystających z tych nieruchomości i motywowaniem do terminowego oddawania nieruchomości rolnych po wygaśnięciu stosunku prawnego (por. wypowiedź posła sprawozdawcy podczas drugiego czytania projektu ustawy - Sprawozdanie stenograficzne z 99 posiedzenia Sejmu, 29 sierpnia 2011 r., s. 66).

Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, że skoro KOWR w umowach dzierżawy zastrzegał wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości w określonej wysokości (a same umowy zawierane były według określonego wzorca przygotowywanego właśnie przez KOWR), to wysokość tego wynagrodzenia była wystarczająca do pokrycia ewentualnej szkody poniesionej z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.

Skarżąca podkreśla, że z zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa – wyprowadzanej z treści art. 2 Konstytucji RP – wynika przede wszystkim pewność prawa i bezpieczeństwo prawne. W tym kontekście należy uznać, że jeżeli zatem strony ukształtowały stosunek prawny w określony sposób (tak jak miało to miejsce w przypadku Umowy dzierżawy zawartej przez KOWR i Skarżącą), to późniejsza, jednostronna i arbitralna ingerencja w taką umowę i uregulowane umową obowiązki z pewnością narusza tego typu zasadę.

Warto zarazem wskazać, iż wejście w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. i jej zastosowanie do umów zawartych przed tą datą (takich jak Umowa dzierżawy) spowodowało, że dzierżawcy nie byli w stanie racjonalnie ocenić konsekwencji i przeciwdziałać takiej zmianie. Ponadto dzierżawcy mogli oczekiwać, że prawo nie zmieni się w sposób radykalny i nieprzewidywalny, co jednak nastąpiło w zakresie kwestionowanego przepisu ustawy.

Co więcej, wejście w życie Ustawy zmieniającej z 2011 r. – i wprowadzenie na jej podstawie art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi – miało bezpośredni wpływ na interesy ekonomiczne, prawne, czy gospodarcze byłych dzierżawców (w tym też Skarżącej). Byli dzierżawcy, działając racjonalnie, nie mogli bowiem spodziewać się wejścia w życie takiego aktu normatywnego jak Ustawa zmieniająca z 2011 r., która w arbitralny i jednostronny sposób wpłynęła na umowy, których są oni stroną.

Przywołane powyżej okoliczności sprawy, która legła u podstaw niniejszej skargi, przemawiają ponadto za uznaniem, że przepis art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi narusza art. 2 Konstytucji RP i zasadę demokratycznego państwa prawnego w tym także zakresie, że pozostaje w sprzeczności z – wynikającą z niej – zasadą ochrony interesów w toku. W tym kontekście należy uznać, iż dzierżawcy i wydzierżawiający (tacy jak Skarżąca i KOWR) zawarli stosunki zobowiązaniowe na określonych warunkach, na które obie strony się godziły. Dzierżawcy posiadali określone umowami prawa i obowiązki (ukształtowane w konkretnym wymiarze). Kształtując stosunek prawny w określony sposób, dzierżawcy nie mogli spodziewać się, że w przyszłości wejdzie w życie prawo rangi ustawowej, które będzie podstawą do jednostronnej i arbitralnej zmiany ich obowiązków, uregulowanych umownie.

W ramach racji aksjologicznych przesądzających za wyłączeniem możliwości zastosowania reżimu wynikającego z przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (w zakresie wskazanym w tej skardze) należy także wskazać konstytucyjne standardy ochrony praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Co więcej, racje takie należy przywołać również w przypadku władania przez takie podmioty nieruchomością rolną bez tytułu prawnego czy też w razie pojawiających się wątpliwości w zakresie istnienia takiego tytułu (tak jak to miało miejsce w przypadku Skarżącej).

Należy podkreślić, że polski ustrojodawca na gruncie Konstytucji RP przewidział szerokie gwarancje ochrony własności oraz innych praw majątkowych podmiotów prywatnych<sup>17</sup>, w tym także szerokie gwarancje ochrony praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Istotna jest przy tym okoliczność, że gwarancje te nie podlegają wyłączeniu nawet w sytuacji władania bez tytułu prawnego.

---

<sup>17</sup> Por. w tym zakresie m.in. M. Pisz, *Ograniczenia własności i gwarancje jej ochrony w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2016; M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2014; M. Bidziński, M. Chmaj, B. Uljasz, *Ustawa wstrzymująca sprzedaż nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa – aspekt konstytucyjnoprawny*, Toruń 2017.

Jeśli chodzi o konstytucyjne gwarancje ochrony dzierżawców, to należy wskazać, że w świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego<sup>18</sup> i doktryny<sup>19</sup> z polskiej Konstytucji można wyprowadzać gwarancje ochrony prawa dzierżawy jako „innego prawa majątkowego”. Prawo takie, jako wynikające z cywilnoprawnej umowy dzierżawy, jest chronione na gruncie art. 64 ust. 1<sup>20</sup> i ust. 2<sup>21</sup> Konstytucji RP.

Jeśli zaś chodzi o konstytucyjne gwarancje ochrony podmiotów władających nieruchomościami w tym nieruchomościami rolnymi bez tytułu prawnego (czy też o gwarancje ochrony takich podmiotów w razie pojawiających się wątpliwości w zakresie istnienia tytułu prawnego do władania nieruchomościami, np. zakończeniu okresu trwania dzierżawy), to trzeba zauważyć, że również w przypadku tego typu podmiotów z polskiej Konstytucji można wyprowadzać gwarancje ochrony przysługujących im praw majątkowych. Prawa majątkowe takich podmiotów, podobnie jak prawa majątkowe dzierżawców, są chronione na gruncie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, rozpatrywanych w powiązaniu z art. 2 Konstytucji RP.

Powyższego wyraźnie dowodzi dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, którego analiza wskazuje na fakt istnienia konstytucyjnej ochrony zobowiązania bezumownego posiadacza do zapłaty określonej kwoty pieniężnej. Poglądy orzecznicze w tym zakresie zostały wyrażone m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2015 r., wydanym w sprawie o sygn. akt SK 32/14.

W świetle tego typu poglądów orzeczniczych nie powinno budzić wątpliwości istnienie konstytucyjnej ochrony praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego (takich jak Skarżąca). Jednocześnie, jak podkreśla Skarżąca, polski ustrojodawca nie wyłączył zupełnie spod konstytucyjnej ochrony również zobowiązań takich podmiotów, względem których formułuje się roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości rolnych bez tytułu prawnego w trybie art. 39b ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Należy przy tym zauważyć, że przepis art. 39b ust. 1 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi – wbrew konstytucyjnym gwarancjom praw majątkowych podmiotów prywatnych – nie tylko nie udzielił ochrony prawom majątkowym podmiotom władającym nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a wręcz przeciwnie – taką ochroną zmniejszył bądź jej wręcz całkowicie pozbawił. Naruszenie art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP nastąpiło m.in. w związku z faktem (i) jednostronnej

---

<sup>18</sup> Trybunał Konstytucyjny wyraził w tym kontekście m.in. następujący pogląd: „Art. 64 Konstytucji poddaje pod ochronę zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Por.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2009 r. wydany w sprawie o sygn. akt SK 34/07; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r. wydany w sprawie o sygn. akt P 11/98; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r. wydany w sprawie o sygn. akt K 48/01.

<sup>19</sup> Por. m.in. S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.

<sup>20</sup> Zgodnie z brzmieniem art. 64 ust. 1 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

<sup>21</sup> Stosownie do treści art. 64 ust. 2 Konstytucji RP: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

i arbitralnej ingerencji w stosunek prawny ukształtowany przed wejściem w życie nowego prawa oraz (ii) pogorszenia się sytuacji prawnej – w zakresie przysługujących im praw majątkowych – podmiotów władających nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którzy w zawieranych przez siebie umowach dzierżawy odmiennie od art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi uregulowali kwestię wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych (w gronie takich podmiotów znalazła się również Skarżąca).

Powyższe okoliczności jednoznacznie wskazują na zasadność argumentacji Skarżącej, dowodzącej, że przepis art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (a w konsekwencji w zakresie, w jakim wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami wbrew treści wiążących je stosunków), jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Zaprezentowane przez Skarżącą twierdzenia nie stwarzają jednakże – co oczywiste – dostatecznych podstaw do formułowania tezy na temat zupełnego wyłączenia możliwości domagania się przez właściwe organy władzy publicznej zapłaty wynagrodzenia od osoby, która włada nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż byłoby to działanie nieracjonalne, przeczące konstytucyjnemu obowiązkowi przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej (tym bardziej, że polski ustrojodawca w art. 83 Konstytucji<sup>22</sup> wprost przewidział taki obowiązek) i naruszające konstytucyjne gwarancje ochrony własności Skarbu Państwa.

Mając powyższe na względzie, Skarżąca wskazuje, że w jej argumentacji nie chodzi o wykazanie, że normy konstytucyjne sankcjonują możliwość naruszania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, lecz chodzi o zwrócenie uwagi na okoliczność, że normy konstytucyjne limitują możliwość ingerencji w sytuację majątkową podmiotu naruszającego prawo. Odnosząc się do tego zagadnienia, Trybunał Konstytucyjny wyraził w ostatnich latach m.in. pogląd dowodzący tego, że:

*„ingerencja w sytuację majątkową (podmiotu) naruszającego (prawo) jest również limitowana konstytucyjnie”<sup>23</sup>.*

Celem uzupełnienia warto ponadto przywołać podnoszoną już w orzecznictwie i w piśmiennictwie okoliczność, że zakres zobowiązania bezumownego posiadacza podlega konstytucyjnym gwarancjom: równości, proporcjonalności nakładanych ograniczeń, zachowania zasady sprawiedliwości społecznej (przy czym podstawowy wzorzec kontroli stanowią

---

<sup>22</sup> Jak wskazuje art. 83 Konstytucji RP: „Każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej”.

<sup>23</sup> Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2015 r. wydany w sprawie o sygn. akt SK 32/14.



oczywiście przepisy Konstytucji RP odnoszące się do ochrony własności i innych praw majątkowych, czyli art. 64 ust. 1 i ust. 2).

Racje aksjologiczne przesądzające za wyłączeniem możliwości zastosowania reżimu wynikającego z przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (w zakresie wskazanym w tej skardze) wymagają także uwzględnienia faktu, że ochrona własności wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie może stanowić bezwzględnie najwyższej wartości chronionej konstytucyjnie. Pogląd taki prowadzący do rażącego i skrajnie nieproporcjonalnego uprzywilejowania w obrocie cywilnoprawnym Skarbu Państwa byłby bowiem sprzeczny z konstytucyjnym paradygmatem racjonalności, któremu powinny odpowiadać wszelkie zmiany dokonywane w poszczególnych dziedzinach prawa (również w zakresie gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa) oraz nie stanowiłyby należytego odzwierciedlenia potrzeby zapewnienia należytej i równej dla wszystkich ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych podmiotów prywatnych (w tym ochrony praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami rolnymi), wskazując wręcz na rażąco nieproporcjonalne ograniczenie zakresu tej ochrony. Ochrona w tym zakresie wyinterpretowana jest, jak należy podkreślić, z treści art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP, rozpatrywanych w powiązaniu z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 20 Konstytucji.

*A contrario*, należy wręcz uznać, że przyjęcie odmiennej interpretacji mogłoby doprowadzić do nieuzasadnionego i arbitralnego zróżnicowania poziomu ochrony prawnej podmiotów prywatnych i publicznych oraz przyznać państwu i podmiotom publicznym pozycję nadmiernie uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego (co odnosi się również do Skarżącej). Istotna jest przy tym okoliczność, że przyznanie w tym kontekście państwu i podmiotom publicznym pozycji nadmiernie uprzywilejowanej w stosunku do podmiotów prywatnych (takich jak Skarżąca) pozostawałoby w sprzeczności z całokształtem poglądów orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego<sup>24</sup>.

Co więcej, powyżej zaprezentowane stanowisko potwierdza również Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 10 czerwca 2018 r. wydanym w sprawie o sygn. akt IV CSK 628/15 Sąd Najwyższy wyraził w tym kontekście następujący pogląd:

„Standardem przyjętym w Konstytucji nie jest specjalna ochrona własności Skarbu Państwa, ale równe traktowanie wszystkich podmiotów. Podkreśla to wyraźnie art. 32 i 64 Konstytucji, z których wynika, że wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz, że własność i inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Mając to na uwadze, powstaje problem zgodności z Konstytucją przepisu, który pod postacią wynagrodzenia zastrzega swoistą, bardzo wysoką ustawową karę umowną dla Agencji Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa. Jeżeli zamiarem ustawodawcy było nadanie takiemu przepisowi charakteru bezwzględnego, to powinien to wyraźnie przewidzieć w jego treści. Wywodzenie takiego charakteru z potrzeby szczególnej ochrony własności Skarbu Państwa nie znajduje uzasadnienia w standardach konstytucyjnych.

---

<sup>24</sup> Por. w tym zakresie m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r. wydany w sprawie o sygn. akt P 4/99.

W związku z tym można mieć poważne wątpliwości, czy nawet uznając ten przepis za względnie wiążący, nie narusza on standardów konstytucyjnych bez wyraźnej potrzeby nadmiernie chroniąc interes Skarbu Państwa” (podkr. własne).

Odnosząc się do racji systemowych przemawiających za wyłączeniem możliwości zastosowania reżimu wynikającego z przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (w zakresie wskazanym w niniejszej skardze), należy zaś zwrócić uwagę na specyfikę przepisów prawa zobowiązaniowego (w tym również umów dzierżawy jako stosunków zobowiązaniowych). W tym kontekście Sąd Najwyższy – odnosząc się do przepisów prawa zobowiązaniowego – wyraził pogląd, że jeśli zdarzenie prawne zaistniało w ramach przepisów prawa zobowiązaniowego miało miejsce w czasie obowiązywania dawnej ustawy, do skutków realizujących się po wejściu w życie nowej ustawy zastosowanie znajdzie wcześniej obowiązujące prawo<sup>25</sup>:

*„Drugą grupę tworzą przepisy regulujące stosunki prawne, których treść jest wynikiem pewnych zdarzeń powołujących je do życia (powodujących ich zmianę lub zakończenie). Należą do nich przepisy prawa zobowiązaniowego oraz przepisy prawa rzeczowego i rodzinnego regulujące skutki prawne tworzące lub kończące (albo zmieniające) stosunki prawne lub powodujące nabycie albo utratę praw podmiotowych, natomiast nie ustalające treści stosunków prawnych (np. nabycie własności, zawarcie małżeństwa). Przepisy te poddane są zasadzie dalszego działania dawnej ustawy. Jeśli zatem zdarzenie prawne miało miejsce w czasie obowiązywania dawnej ustawy, do jego skutków realizujących się po wejściu w życie nowej ustawy, zastosowanie powinna mieć w dalszym ciągu ustawa dawna” (podkr. własne).*

Warto w tym kontekście zauważyć, iż w sprawie Skarżącej zaistniała sytuacja, w której treść stosunku prawnego wyznaczona jest przez zdarzenie prawne o złożonym stanie faktycznym. Trzeba przy tym odnotować, że ustawowa kompetencja KOWR do obciążania wynagrodzeniem z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych – wynikająca z art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi – powstała po wielu latach od zawarcia Umowy dzierżawy. W związku z powyższym, ww. regulacja ustawowa nie może wpływać na istniejące już stosunki prawne obowiązujące w dniu jej wejścia w życie, a które w sposób odmienny uregulowały ustawową materię (nawet przy założeniu, że po ustaleniu treści takich stosunków ich skutki zrealizowały się dopiero po wejściu nowej regulacji ustawowej).

Dodatkowe racje systemowe – które przemawiają za wyłączeniem możliwości zastosowania reżimu wynikającego z przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (w zakresie opisanym w niniejszej skardze) – wiążą się z tym, że rozwiązanie legislacyjne zaaprobowane przez ustawodawcę na gruncie art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi – pozostaje niespójne z całym systemem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Wprowadzone rozwiązanie legislacyjne nie znajduje odzwierciedlenia w żadnym innym rozwiązaniu legislacyjnym, dotyczącym wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego, w tym dotyczącym wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości innych niż rolne, należących do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Nabrało ono w istocie charakteru „ukrytej” sankcji pieniężnej, co jest

<sup>25</sup> Tak wyrok Sądu Najwyższego wydany w dniu 4 września 2008 r. sprawie o sygn. akt IV CSK 196/08.

nie bez znaczenia z punktu widzenia dopuszczalności stosowania jej do okresu poprzedzającego wejście w życie Ustawy nowelizującej z 2011 r. – tak jak to miało miejsce w przypadku Skarżącej.

Bez względu na cel prewencyjny, jaki ma realizować art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, wynikająca z tego przepisu wysokość wynagrodzenia za władanie nieruchomością wydaje się przy tym znacznie wykraczać poza uszczerbek majątkowy poniesiony przez Skarb Państwa wskutek bezumownego korzystania z nieruchomości państwowych. Przeczy to podejściu utrwalonemu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wyraźnie zastrzegł, że:

*„ryczałtowa stawka wynagrodzenia ma (...) rekompensować uszczerbek majątkowy poniesiony przez Skarb Państwa wskutek bezumownego korzystania z nieruchomości państwowych”<sup>26</sup>.*

Analogiczne stanowisko zajmują także sądy powszechne i Sąd Najwyższy, w orzecznictwie których przyjmuje się, że wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z rzeczy będącej wcześniej przedmiotem najmu lub dzierżawy powinno odpowiadać możliwemu do uzyskania czynszowi najmu lub dzierżawy<sup>27</sup>.

W konsekwencji – z uwagi na powyżej wskazane racje systemowe (rozpatrywane łącznie z wszystkimi przywołanymi wcześniej racjami aksjologicznymi) – należy uznać, że w takich okolicznościach, jakie zaistniały w sprawie Skarżącej, powinna zostać wyłączona możliwość zastosowania reżimu wynikającego z art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi.

Jednocześnie należy uznać, iż rozwiązanie zawarte w art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi stanowi rażące wypaczenie funkcji oraz samej istoty instytucji odszkodowania za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Problem ten miał już dość istotne znaczenie w stanie prawnym obowiązującym w latach 2011–2019 (a zatem w okresie obowiązywania przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi w poprzednim brzmieniu, w oparciu o które była rozpatrywana sprawa Skarżącej), zyskując dodatkowo na znaczeniu po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2019 r. W 2019 r. znaczącemu rozszerzeniu uległa bowiem wysokość należnego wynagrodzenia za władanie nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego (z 5-krotności do 30-krotności wywoławczej wysokości czynszu).

Art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi, wbrew konstytucyjnemu standardowi ochrony przysługującemu podmiotom władającym nieruchomością rolną bez tytułu prawnego, wydaje się wręcz prowadzić do skrajnie niepożądanego sytuacji, w której odpowiedzialność posiadacza za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego jest zupełnie

<sup>26</sup> Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2016 r. wydany w sprawie o sygn. akt P 123/15.

<sup>27</sup> Por w tym kontekście m.in.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 maja 1975 r. wydany w sprawie o sygn. akt II CR 208/75; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2000 r. wydany w sprawie o sygn. akt IV CKN 5/00; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2005 r. wydany w sprawie o sygn. akt III CK 556/04; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2012 r. wydany w sprawie o sygn. akt I CSK 641/11.

oderwana od faktycznego uszczerbku Skarbu Państwa i może stanowić *de facto* karę za korzystanie z gruntu bez tytułu prawnego. Warto przy tym odnotować, że powyższe twierdzenie potwierdził Wyrok Sądu Apelacyjnego, dowodząc, że „przyjęte rozwiązanie miało spełniać i spełniło swoją funkcję dyscyplinującą”.

Wprowadzenie do porządku prawnego przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi zmieniło w znaczącym zakresie charakter środka prawnego, związanego z odszkodowaniem za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzącej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W stanie prawnym wyznaczonym przez przepis art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi jest to bardziej sankcja za naruszenie prawa niż – jak to miało miejsce wcześniej – środek służący kompensacji uszczerbku (problem ten uległ zarazem pogłębieniu w 2019 r., po wejściu w życie Ustawy zmieniającej z 2019 r.).

W związku z wprowadzeniem w 2011 r. przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi (i po utrwaleniu tej regulacji w 2019 r. po wprowadzeniu Ustawy zmieniającej w 2019 r.) nastąpiła modyfikacja funkcji instytucji prawnej odszkodowanie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzącej Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, co przekłada się na wzmocnienie koniecznych gwarancji konstytucyjnych, jakie powinny towarzyszyć tego typu zmianie. W szczególności jest oczywiste, że – w świetle art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji – regulacja ta nie powinna mieć zastosowania z mocą wsteczną, to znaczy obejmować okresu sprzed wejścia w życie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi. Ustawodawca nie zapewnił więc adekwatnej ochrony praw majątkowych podmiotów, które znalazły się w takiej sytuacji, jak Skarżąca. Zostały one bowiem zaskoczone nową regulacją i nie miały możliwości przygotowania się od strony majątkowej na poniesienie kosztów związanych z tak drastycznym podniesieniem wynagrodzenia.

W ocenie Skarżącej, rozwiązanie takie w sposób rażący i znacząco nieproporcjonalny wykracza poza „margines swobody regulacyjnej ustawodawcy” w odniesieniu do modelu rozliczeń z tytułu bezumownego posiadania nieruchomości publicznej, o którym wspomniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt: P 123/15. Mając na względzie specyfikę konstytucyjnego i europejskiego systemu ochrony praw człowieka można przy tym wręcz dowodzić, że rozwiązanie legislacyjne – zaaprobowane na gruncie art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi – może wręcz stanowić ukrytą przez ustawodawcę sankcję karną, której zasadniczym celem jest represja o charakterze karnym (a nie kompensacja przez Skarb Państwa uszczerbku majątkowego, który poniósł w wyniku bezumownego korzystania z nieruchomości)<sup>28</sup>.

Wynika to z faktu, że kwestionowana regulacja nie pełni *de facto* funkcji odszkodowawczej, lecz prewencyjno-represyjną. Jej zasadniczym celem stało się przede wszystkim wymierzenie pewnej dolegliwości wynikającej z naruszenia prawa. Ustawodawca ma możliwość wprowadzania tego typu środków. Powinny temu jednak towarzyszyć odpowiednie regulacje chroniące przed nadmierną ingerencją w ochronę praw majątkowych jednostek,

---

<sup>28</sup> W praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla określenia, czy na gruncie konkretnego stanu faktycznego w istocie została zastosowana ukryta sankcja karna, stosuje się tzw. test Engel. Szerzej: M. Wiącek, *Prawo do sądu i rzetelnego procesu sądowego*, [w:] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2019, s. 171-172.

a w szczególności regulacje intertemporalne. W tym zakresie ustawodawca nie wywiązał się prawidłowo ze swojej powinności.

### III. UDOKUMENTOWANIE DATY DORĘCZENIA PRAWOMOCNEGO WYROKU

Wyrok Sądu Apelacyjnego we W I Wydział Cywilny z dnia września 2019 r. (sygn. akt ), został doręczony ówczesnemu pełnomocnikowi Skarżącej wraz z uzasadnieniem w dniu 30 września 2019 r. Wyrok ten ma walor prawomocności.

Datę doręczenia wyroku Sądu Apelacyjnego we W I Wydział Cywilny potwierdza skarga kasacyjna od niniejszego wyroku, która została wniesiona przez pełnomocnika Skarżącej w dniu listopada 2019 r.

#### *Dowód:*

- kopia odpisu skargi kasacyjnej wniesiona przez pełnomocnika Skarżącej wraz z potwierdzeniem nadania na okoliczność daty doręczenia prawomocnego wyroku (Załącznik nr 3).

\* \* \*

Mając wszystko powyższe na względzie, wnoszę jak w *petitum*.

Beata Zglińska  
adwokat

#### Załączniki:

1. Kopia odpisu wyroku Sądu Apelacyjnego we W I Wydział Cywilny z dnia września 2019 roku w sprawie o sygn. akt - Załącznik nr 1;
2. Kopia odpisu wyroku Sądu Okręgowego we W XII Wydział Cywilny z dnia grudnia 2018 r. w sprawie o sygn. akt (poprzednio: ) - Załącznik nr 2;
3. Kopia odpisu skargi kasacyjnej wniesiona przez pełnomocnika Skarżącej - Załącznik nr 3;
4. Pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej - Załącznik nr 4;
5. Cztery odpisy niniejszej skargi (dla Prokuratora Generalnego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dwa do pozostawienia w aktach sprawy) - Załącznik nr 5.