



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 października 2016 r.

Pozycja 80

WYROK

z dnia 18 października 2016 r.

Sygn. akt P 123/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Piotr Pszczółkowski
Marek Zubik – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szalygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 18 października 2016 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu: czy art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1187) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w złej wierze, jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednomyślnie.

* W dniu 18 października 2016 r. Prezes TK zarządził ogłoszenie wyroku w Dzienniku Ustaw.

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 30 czerwca 2015 r. (sygn. akt I C 158/14) Sąd Okręgowy w Elblągu, Wydział I Cywilny, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1187; dalej: u.g.n.r.), wprowadzony ustawą z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa nowelizująca), jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało przedstawione na tle następującego stanu faktycznego:

Pytający sąd rozpoznaje sprawę cywilną z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: ANR, Agencja) przeciwko osobie fizycznej (dalej: pozwany) o zapłatę 928 228 zł wraz z ustawowymi odsetkami z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: zasób).

Pozwany dzierżawił nieruchomości rolne na podstawie umów dzierżawy z 1994 r. zawartych na czas oznaczony dziesięciu lat. Po wygaśnięciu umów 7 października 2004 r. pozwany nie wydał nieruchomości, kwestionując okoliczność wygaśnięcia umów i podnosząc, że stosunek prawny dzierżawy uległ przedłużeniu na następne dziesięć lat. W 2005 r. ANR wystąpiła z powództwem o wydanie nieruchomości. W wyroku z maja 2013 r. Sąd Okręgowy w Elblągu nakazał pozwanemu wydanie nieruchomości Agencji.

W uzasadnieniu pozwu o zapłatę z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych powódka wskazała, że od 7 października 2004 r. pozwany posiadał nieruchomości w złej wierze. Wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości od 1 stycznia 2012 r. do 20 marca 2013 r., którego domagała się powódka, zostało naliczone na podstawie art. 39b u.g.n.r.

Uwzględniwszy wniosek powódki, 6 marca 2014 r. referendarz sądowy w Sądzie Okręgowym w Elblągu wydał nakaz zapłaty. Od tego nakazu pozwany wniósł sprzeciw, podnosząc w nim m.in. zarzut niekonstytucyjności art. 39b u.g.n.r. i wnosząc o przedstawienie pytania prawnego.

1.2. Zgodnie z art. 39b u.g.n.r. 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. Wysokość wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała zwrotu nieruchomości. W związku z brzmieniem art. 39b ust. 3 u.g.n.r. nie mają w tym wypadku zastosowania ogólne zasady wynikające z art. 224-228 i art. 230-231 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny) regulujące roszczenia uzupełniające przysługujące właścicielowi wobec posiadacza nieruchomości.

Jak wyjaśnił pytający sąd, art. 39b u.g.n.r. traktuje Skarb Państwa w sposób uprzywilejowany w stosunku do innych podmiotów będących właścicielami gruntów, gwarantując mu wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnej, stanowiące pięciokrotność stawki, jaką otrzymałby podczas zawarcia umowy dzierżawy. Powołując się na uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej, która wprowadziła do systemu prawnego art. 39b u.g.n.r., py-

tający sąd wskazał, że przepis ten ma charakter represyjny i ma na celu przeciwdziałanie zjawisku odmowy zwrotu nieruchomości przez posiadacza, który do nieruchomości nie ma tytułu prawnego. W szczególności dotyczy to tzw. dzikich dzierżaw, tj. nieuprawnionego korzystania z nieruchomości rolnych w celu uzyskania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tzw. dopłat dla rolników). Uchwalenie tego przepisu było reakcją na masowy problem związany z odmową zwrotu dzierżawionych nieruchomości rolnych i prowadzeniem na tej nieruchomości – już po wygaśnięciu stosunku prawnego dzierżawy – dalszych upraw w celu uzyskania korzyści materialnych. Zdaniem pytającego sądu *ratio legis* zakwestionowanego przepisu nie usprawiedliwia zróżnicowania sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości oraz preferencyjnego traktowania majątku publicznego, tym bardziej że ten sam cel można było osiągnąć mniej dolegliwymi środkami, jak chociażby odmową wypłacania dopłat bezpośrednich lub uzależnieniem wypłacenia ich od wykazania tytułu prawnego do nieruchomości.

Wątpliwości konstytucyjne dotyczą również przekroczenia granic proporcjonalności sankcji wyznaczonych przez art. 2 Konstytucji. Nie ma uzasadnienia wysokość pięciokrotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Co więcej, zdaniem pytającego sądu, uwzględniając okoliczności rozpoznawanej sprawy i opinie biegłego, wysokość wynagrodzenia należąca według zakwestionowanego przepisu przewyższa dziewięciokrotnie wysokość wynagrodzenia, jakie byłoby należne na podstawie przepisów k.c. oraz z uwzględnieniem uwarunkowań miejscowych. Pytający sąd zarzucił także, że wprowadzona w art. 39b u.g.n.r. sankcja ma charakter automatyczny. Nie ma bowiem możliwości miarkowania wysokości wynagrodzenia w zależności od indywidualnych sytuacji.

Wątpliwości sądu budzi również sposób określania stawki wyjściowej. Ustawodawca odwołał się do wywoławczej wysokości czynszu, czyli wartości ustalonej samodzielnie przez ANR, a nie – jak przewidują przepisy k.c. – do zobiektywizowanej kategorii, jaką są stawki rynkowe. Tym samym Agencja samodzielnie, na podstawie aktów prawa wewnętrznego, ustala kwotę wynagrodzenia. Kwota ta może znacząco odbiegać od stawek rynkowych.

Zdaniem pytającego sądu zakwestionowany przepis jest niespójny logicznie. Wprowadzając regulacje dotyczącą stawki podstawowej, odwołującej się do wywoławczej wysokości czynszu, ustawodawca wyszedł z założenia, że należny czynsz ustalony w wyniku przetargu byłby równy stawce wywoławczej. Nie wziął pod uwagę, że po przeprowadzeniu przetargu wysokość czynszu może znacznie odbiegać od stawki wywoławczej. Niespójności logiczne powodują wątpliwości interpretacyjne i w efekcie naruszają zasadę przyzwoitej legislacji wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Pytający sąd sformułował również zarzut naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*, która wynika z art. 2 Konstytucji. Ustawodawca przewidział, że zakwestionowany przepis ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy (art. 12 ustawy nowelizującej). Ma to być czas zbyt krótki, jeśli uwzględni się zakres i charakter wprowadzonych zmian oraz specyfikę stosunków rolnych. Art. 39b u.g.n.r. wprowadzono późną jesienią, a więc w okresie, kiedy w rolnictwie zwykle poniesione już są przynajmniej w części nakłady na produkcję w kolejnym roku. Równocześnie wskazaną normą pozbawiono posiadacza możliwości dochodzenia roszczeń przewidzianych w art. 226 k.c., związanych ze zwrotem poczynionych nakładów. Problem rozliczenia nakładów nie został jednak – co zaznaczył pytający sąd – objęty zakresem zaskarżenia.

Uzasadniając spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, pytający sąd wskazał, że w wypadku orzeczenia o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu znajdują zastosowanie zasady ogólne wynikające z art. 224 i n. k.c.

2. W piśmie z 19 października 2015 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 39b ust. 1 i 3 u.g.n.r. jest zgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Prokurator Generalny wskazał na brak uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności art. 39b ust. 2 u.g.n.r. W związku z tym postępowanie w przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym zakresie powinno być umorzone na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zasada równej ochrony praw majątkowych doznaje, zdaniem Prokuratora Generalnego, wyjątku w art. 39b ust. 1 i 3 u.g.n.r. Wyjątek ten wynika z celów tej ustawy (w szczególności tworzenia warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobu oraz zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa). Prokurator Generalny podkreślił, że ogólne unormowania kodeksu cywilnego nie zapewniały wystarczającej realizacji tych celów. Ogólne zasady były bowiem nieskuteczne wobec masowego problemu bezumownego korzystania z państwowych nieruchomości rolnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego problem bezumownego wykorzystywania nieruchomości rolnych w celu uzyskania dopłat nie dotyczy nieruchomości będących własnością prywatną. Ponadto, wprowadzona przez ustawodawcę stawka w wysokości pięciokrotności czynszu wywoławczego nie może zostać uznana za nieproporcjonalną, gdyż podmioty bezumownie zajmujące nieruchomości czerpią korzyści nierzadko przewyższające opłatę należną na podstawie art. 39b ust. 1 u.g.n.r. Zróżnicowanie zakresu ochrony ANR i pozostałych właścicieli nieruchomości ma podstawę konstytucyjną. W art. 218 Konstytucji ustrojodawca dokonał konstytucjonalizacji Skarbu Państwa. Organizacja i sposób zarządzania (a co za tym idzie – ich racjonalizacja i optymalizacja) Skarbem Państwa są wartościami chronionymi konstytucyjnie i mogą uzasadniać zróżnicowanie uprawnień Skarbu Państwa wobec podmiotów prywatnych. W opinii Prokuratora Generalnego odwołanie się przez ustawodawcę do wywoławczej wysokości czynszu zamiast do stawek rynkowych nie może prowadzić do stwierdzenia niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 oraz zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis dotyczy sfery stosunków ekonomicznych i społecznych, w związku z czym domniemanie jego konstytucyjności jest szczególnie silne. Prokurator Generalny wskazał w tym kontekście, że badanie trafności i celowości zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań nie mieści się w kompetencji sądu konstytucyjnego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*, według Prokuratora Generalnego, art. 12 u.g.n.r. nie został wskazany w *petitum* pytania prawnego ani w jego uzasadnieniu. Gdyby jednak Trybunał zastosował zasadę *falsa demonstratio non nocet* i orzekał w sprawie art. 12 u.g.n.r., Prokurator Generalny wskazał, że 30-dniowa *vacatio legis* była wystarczająca na umożliwienie podmiotom władającym nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład zasobu dostosowanie się do nowej regulacji.

3. W piśmie z 23 października 2015 r. Rada Ministrów poinformowała, że nie zgłasza udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. P 123/15.

4. W piśmie z 8 października 2015 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) zgłosił swój udział w postępowaniu, a w piśmie z 6 listopada 2015 r. przedstawił stanowisko, wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 39b u.g.n.r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika wzorcem kontroli w niniejszej sprawie powinien być uczyniony art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mimo niewskazania w *petitum* pytania prawnego tego przepisu, pytający sąd szeroko odwołuje się w pytaniu prawnym do zasady proporcjonalności. Z tego

względu Rzecznik doprecyzował zakres zaskarżenia w niniejszej sprawie. Za uwzględnieniem w toku kontroli art. 31 ust. 3 Konstytucji przemawia szczególnie funkcja tego przepisu oraz pozycja procesowa Rzecznika, jako uczestnika postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym.

Zdaniem Rzecznika wprowadzone różnicowanie uprawnień właścicieli nieruchomości opiera się wyłącznie na kryterium podmiotowym, co w świetle dotychczasowego orzecnictwa Trybunału jest niedopuszczalne. Państwo nie powinno tworzyć dla siebie odrębnego, korzystniejszego niż w wypadku podmiotów prywatnych, reżimu ochrony własności. Problem konstytucyjny wynikać ma nie tylko ze różnicowania właścicieli nieruchomości rolnych i preferencyjnego traktowania Skarbu Państwa, ale również ze różnicowania sytuacji prawnej podmiotów korzystających z nieruchomości rolnej bez tytułu prawnego. W znacznie gorszej sytuacji znajdują się bowiem te podmioty prywatne, które władają nieruchomością Skarbu Państwa, nie mając do niej tytułu prawnego, aniżeli podmioty bezumownie władające nieruchomością podmiotów prywatnych.

Choć ustawodawca może odstąpić od zasady równej ochrony praw majątkowych, to ewentualne różnicowania muszą mieć charakter relewantny, proporcjonalny oraz pozostawać w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi. Takich warunków nie spełnia zakwestionowany art. 39b u.g.n.r. W szczególności samoistnym uzasadnieniem nie może być skala tzw. dzikich dzierżaw, gdyż jest to jedynie argument ilościowy, a nie jakościowy.

Wysokość wynagrodzenia ustalonego na podstawie kwestionowanego przepisu ma charakter represyjno-prewencyjny, a nie kompensacyjny. Represjonowanie podmiotów, które korzystały z gruntu bez tytułu prawnego, nie przyczynia się do realizacji celu ustawy. Nie wspomaga procesu odzyskiwania nieruchomości przez ANR. Co więcej, według Rzecznika, kwestionowany przepis może okazać się przeciwnie skuteczny. Wysokość wynagrodzenia należnego ANR może sprzyjać bierności Agencji w odzyskiwaniu nieruchomości i uzyskiwaniu tym samym wyższego wynagrodzenia.

W ocenie RPO wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości powinno prowadzić do wyrównania uszczerbku majątkowego właściciela, a nie represjonować naruszcziela cudzego prawa. Obiektywny charakter odpowiedzialności o ustalony ustawowo mnożnik może wskazywać na to, że kwestionowany przepis jest w istocie ukrytą daniną publiczną. Podwyższając sankcje dla bezumownych użytkowników gruntów publicznych, prawodawca nie wykazał (ani rzetelnie nie sprawdził), czy instrumenty oraz zasoby istniejące przed wprowadzeniem przedmiotowej regulacji nie wystarczają do osiągnięcia usprawiedliwionego celu. Opierając się na wynikach kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, wskazującej na liczne nieprawidłowości w działaniach ANR w zakresie zarządzania nieruchomościami i odzyskiwania bezumownie użytkowanych gruntów rolnych, Rzecznik stwierdził, że w pierwszej kolejności należałoby usprawnić działania Agencji oraz korzystać z dostępnych środków prawnych. Dopiero gdyby to nie przyczyniło się do zmniejszenia skali problemu, byłoby uzasadnione sięgnięcie po rozwiązania bardziej dolegliwe dla jednostek.

Zdaniem Rzecznika konieczność zapewnienia Agencji wpływów ze sprzedaży lub dzierżawy nieruchomości nie może być kwalifikowana jako interes publiczny, zaś sama równowaga finansowa w budżecie Agencji nie jest samoistną wartością chronioną konstytucyjnie. Uzasadnienia zaskarżonego przepisu nie można również doszukiwać się w zasadzie ochrony środowiska naturalnego (art. 5 i art. 74 Konstytucji). Konieczność uiszczenia wynagrodzenia obliczonego na podstawie art. 39b u.g.n.r. nie służy bowiem zapobieganiu dewastacji gruntów ani ich szybszemu oddawaniu Agencji.

Wskazując na związek zasady sprawiedliwości społecznej z zasadą równości, Rzecznik podkreślił, że z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej wynika zakaz „kreowa-

nia nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”. Za niedopuszczalne należy więc uznać każde różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, które nie służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Naruszeniem tej zasady jest – w ocenie Rzecznika – brak jakiegokolwiek rozróżnienia odpowiedzialności posiadacza w dobrej i w złej wierze. Zakwestionowany przepis jest także częściowo nieskuteczny, gdyż nie pełni żadnej funkcji prewencyjnej w stosunku do posiadaczy w dobrej wierze.

Jako osobny argument konstytucyjny (odróżniony od naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych posiadaczy gruntów państwowych i prywatnych) RPO wskazał na nieproporcjonalność ochrony praw majątkowych posiadaczy nieruchomości. W opinii Rzecznika zachwiana została równowaga stron w stosunkach prywatnoprawnych. Jego zdaniem poziom ochrony praw majątkowych podmiotów dotkniętych bezprawnymi działaniami nie może prowadzić do wzbogacenia poszkodowanego ponad wysokość poniesionego uszczerbku, a do takiego wzbogacenia przyczynia się art. 39b u.g.n.r.

5. Sejm nie zajął stanowiska w sprawie.

II

Na rozprawie 18 października 2016 r. stawili się: przedstawiciel Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie stawili się przedstawiciel pytającego sądu ani przedstawiciel Sejmu.

Po uzyskaniu odpowiedzi na pytania do uczestników postępowania, Trybunał Konstytucyjny uznał sprawę za dostatecznie wyjaśnioną do rozstrzygnięcia i zamknął rozprawę.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

1.1. Przedmiotem zaskarżenia jest art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491, ze zm.; dalej: u.g.n.r.). Ma on następującą treść:

„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”.

1.2. Zakwestionowany przepis przyznaje Agencji Nieruchomości Rolnych (dalej: Agencja, ANR) roszczenie przeciwko władającemu nieruchomością rolną należącą do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: zasób) o wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Generalnie rzecz ujmując, jest to wynagrodzenie za tzw. bezu-

mowne korzystanie z nieruchomości rolnej. Ustawodawca oparł roszczenie na konstrukcji wynagrodzenia ryczałtowego. Wysokość należnego ANR wynagrodzenia nie jest bowiem zależna od utraconego wynagrodzenia i utraconych pożytków. Stanowi pięciokrotność wywoławczej stawki czynszu dzierżawy, który byłby należny od danej nieruchomości, gdyby była przedmiotem umowy dzierżawy zawartej w trybie przetargu. Ustawodawca przyjął więc, z jednej strony, stały mnożnik stawki podstawowej obowiązujący w całym kraju, z drugiej zaś wysokość stawki uzależniona jest od lokalnych uwarunkowań (zob. cz. III, pkt 4.4.2.). Zobowiązanymi do zapłaty wynagrodzenia, o którym mowa w art. 39b u.g.n.r., są posiadacze samoistni, a więc władający nieruchomością jak właściciel, oraz posiadacze zależni, czyli władający nią jak użytkownik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (por. art. 173 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zm.; dalej: k.c. lub kodeks cywilny). Zakwestionowany przepis nie uzależnia zastosowania przewidzianego w nim roszczenia od dobrej lub złej wiary posiadacza. Przemawia za tym wykładnia językowa art. 39b u.g.n.r. posługującego się ogólną, a równocześnie pojemną kategorią „osoby władającej nieruchomością” oraz wyłączenie w art. 39b ust. 3 u.g.n.r. stosowania m.in. art. 225 k.c. regulującego roszczenia właściciela wobec posiadaczy nieruchomości w dobrej wierze. Dodatkowo wykładnię taką potwierdza art. 23a ust. 1a u.g.n.r., dodany ustawą z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. poz. 585). Zgodnie z tym unormowaniem Agencja, na wniosek osoby władającej nieruchomością zasobu bez tytułu prawnego, może umorzyć, odroczyć lub rozłożyć na raty należności powstałe z tego tytułu, jeżeli osoba władała nieruchomością w dobrej wierze. Przepis ten potwierdza zatem możliwość żądania wynagrodzenia, o którym mowa w art. 39b u.g.n.r. nie tylko od posiadaczy w złej wierze – jak twierdzi w swym stanowisku Prokurator Generalny – ale także od posiadaczy w dobrej wierze.

Art. 39b u.g.n.r., co wynika z jego brzmienia, ma charakter *lex specialis* wobec przepisów kodeksu cywilnego. Został on wprowadzony przez art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382; dalej: ustawa nowelizująca). Ustawa ta – zgodnie z art. 12 – weszła w życie 3 grudnia 2011 r., po upływie 30-dniowej *vacatio legis*. Wobec braku rozwiązań międzyczasowych dotyczących trwających stosunków prawnych, należy przyjąć, że od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej roszczenia wynikające z art. 39b u.g.n.r. mają zastosowanie do wszystkich stosunków będących w toku zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowego prawa.

1.2.1. Według ogólnych zasad wynikających z kodeksu cywilnego właściciel nieruchomości może żądać od samoistnego posiadacza, który włada nią bez tytułu prawnego, wydania nieruchomości, a także może dochodzić tzw. roszczeń uzupełniających określonych w art. 224 i n. k.c. Treścią tych roszczeń jest możliwość żądania od posiadacza wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, zwrotu pożytków lub ich równowartości oraz odszkodowania za szkodę spowodowaną zużyciem rzeczy, jej pogorszeniem lub utratą. Przepisy te upraszczają dochodzenie przez właściciela nieruchomości roszczeń, mających charakter odszkodowawczy, od podmiotów władających ich nieruchomością bez tytułu prawnego.

Zakres roszczeń uzupełniających zależy od tego, czy posiadacz samoistny jest w dobrej, czy w złej wierze. Samoistny posiadacz w dobrej wierze 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 dopiero od chwili, w której dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy. Obowiązany jest też 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. Jednak samoistny posiadacz w złej wierze obowiązany jest ponadto 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.). Przepisy te mają odpowiednie zastosowanie do stosunków między właścicielem a posiadaczem zależnym, o ile z przepisów regulujących dany stosunek nie wynika nic innego (art. 230 k.c.).

Jak przyjmuje się w orzecznictwie, na wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy składa się to wszystko, co właściciel mógłby uzyskać, gdyby ją oddał do korzystania na podstawie określonego stosunku prawnego (np. najmu, dzierżawy). O wysokości należnego właścicielowi wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości decydują stawki rynkowe za korzystanie z danego rodzaju rzeczy w określonych warunkach i czas posiadania rzeczy przez adresata roszczenia (por. wyrok SN z 7 kwietnia 2000 r., sygn. akt IV CKN 5/00, niepubl.; por. również uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 10 lipca 1984 r., sygn. akt III CZP 20/84, OSNC nr 12/1984, poz. 209; uchwała SN z 17 czerwca 2005 r., sygn. akt III CZP 29/05, OSNC nr 4/2006, poz. 64).

1.2.2. Zaskarżony przepis opiera się na odmiennym modelu. Po pierwsze, art. 39b u.g.n.r. posługuje się szerokim określeniem podmiotu zobowiązanego do świadczenia określonego w tym przepisie, nazywając go „osobą władającą nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego”. Jest to – jak wskazano – pojęcie obejmujące posiadaczy samoistnych, jak i zależnych. Po drugie, ustawodawca nie uzależnił prawa do określonego tam wynagrodzenia albo zakresu roszczenia od dobrej lub złej wiary posiadacza ani od wytoczenia przez właściciela powództwa o wydanie nieruchomości. Jedynym warunkiem jest to, aby posiadacz nieruchomości rolnej władał nią bez tytułu prawnego, a Agencja – jako sprawująca zarząd nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – zażądała zwrotu nieruchomości. Po trzecie, wprowadzone w art. 39b u.g.n.r. wynagrodzenie za władanie nieruchomością bez tytułu prawnego nawiązuje swą konstrukcją do odszkodowania ryczałtowego, które ma rekompensować utratę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości rolnej i wartość pożytków. Po czwarte, przepis ma charakter imperatywny. To znaczy, że nawet jeżeli „władanie nieruchomością” bez tytułu prawnego wynika z niezwrócenia nieruchomości po wygaśnięciu stosunku prawnego (np. dzierżawy, użytkowania), to do wzajemnych rozliczeń między stronami tego stosunku znajdzie zastosowanie art. 39b u.g.n.r., bez względu na odmienne uregulowanie tej kwestii w umowie.

Propozycja wprowadzenia przepisu regulującego odrębne zasady ustalania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych Skarbu Państwa pojawiła się podczas prac w podkomisji nadzwyczajnej (por. druki sejmowe nr 2819 i 2849/VI kadencja). *Ratio legis* zaskarżonego przepisu było uzasadniane potrzebą zapobiegania wypadkom bezumownego użytkowania nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, niekiedy mającym postać zorganizowanego procederu zawłaszczania nieruchomości określanego jako tzw. dzikie dzierżawy albo piractwo rolne. Celem takiego procederu było przede wszystkim uzyskanie płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego (por. Biuletyn z 289. posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 29 lipca 2011 r., nr 5442/VI kadencja, s. 5 i 7). W stanie prawnym obowiązującym w dniu uchwalenia zaskarżonego przepisu, płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego mógł otrzymać podmiot, który faktycznie uprawiał grunty i utrzymywał je w dobrej kulturze rolnej z zachowaniem wymagań ochrony środowiska. Uzyskanie

płatności nie było wtedy zależne od legitymowania się tytułem prawnym do gruntu. W judykaturze początkowo przyjmowano, że dopłaty otrzymywane przez bezumownych użytkowników – o ile rzeczywiście prowadzą oni prawidłową gospodarkę rolną na zajmowanym gruncie – są pobierane legalnie (por. wyroki WSA w Białymstoku z 22 grudnia 2010 r., sygn. akt I SA/Bk 544/10, niepubl.; WSA w Szczecinie z 10 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Sz 733/09, niepubl.; odmiennie wyrok NSA z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 355/15, niepubl., w którym uznano, że osoby wkraczające na cudzy grunt, wbrew woli właściciela próbujące objąć ten grunt w posiadanie, stwarzają pozory prowadzenia działalności rolniczej, a co za tym idzie nie są uprawnione do uzyskania płatności). Należy zaznaczyć, że od 15 marca 2016 r. obowiązuje art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 1551, ze zm.) dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 337). Zgodnie z tym przepisem płatność bezpośrednia do działki rolnej wchodzącej w skład zasobu przysługuje rolnikowi, który na dzień 31 maja danego roku ma do tej działki tytuł prawny.

Jak wskazywano w toku prac legislacyjnych, wprowadzenie art. 39b u.g.n.r. uzasadniano 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).

W 2013 r. złożono w Sejmie projekt nowelizacji zaskarżonej ustawy, przewidujący powiększenie wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z 5-krotności do 20-krotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu (por. druk sejmowy nr 1925/VII kadencja). W zamierzeniu wnioskodawców regulacja ta miała przyczynić się do „zwalczania przypadków bezumownego korzystania z nieruchomości” (por. s. 3 uzasadnienia projektu ustawy, druk sejmowy nr 1925/VII kadencja). Projekt ten nie został uchwalony, a wobec upływu kadencji Sejmu, postępowanie legislacyjne zostało zamknięte.

1.3. Pytający sąd wskazał jako wzorce kontroli art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zakwestionował art. 39b u.g.n.r. w całości, stawiając mu w istocie cztery zarzuty.

Po pierwsze, nieuzasadnione konstytucyjnie zróżnicowanie ochrony prawnej własności należącej do zasobu, polegające na preferencyjnym traktowaniu własności państwowej w porównaniu z własnością prywatną. Preferencja ta ma polegać na przyznaniu ANR prawa do żądania wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości rolnej bez tytułu prawnego w wysokości pięciokrotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od nieruchomości, gdyby była przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu, podczas gdy podmioty prywatne będące właścicielami nieruchomości rolnych mogą żądać wynagrodzenia obliczonego według stawek rynkowych.

Po drugie, naruszenie zasady proporcjonalności sankcji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Pięciokrotność samodzielnie ustalonej przez Agencję stawki wywoławczej czynszu dzierżawy znacząco odbiega od wynagrodzenia, jakie byłoby obliczone według stawek rynkowych. Dodatkowo ustawodawca nie przewidział miarkowania wynagrodzenia w zależności od indywidualnych okoliczności sprawy.

Po trzecie, naruszenie zasady zachowania odpowiedniej dla regulowanej materii *vacatio legis*. Zdaniem pytającego sądu 30-dniowy okres spoczywania ustawy jest zbyt krótki, gdyż uchwalono ją i weszła ona w życie w okresie jesienno-zimowym, a więc gdy poczyniono już nakłady na produkcję rolną i sporne grunty rolne zostały zagospodarowane.

Po czwarte, niekonstytucyjność samodzielnego ustalania przez Agencję stawki podstawowej, od której naliczane jest wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnej. Ustawodawca nie odwołał się do obiektywnych wskaźników lub cen rynkowych. Co więcej, kwestionowany przepis ma naruszać zasadę poprawnej legislacji, gdyż jest wewnętrznie niespójny. Ustawodawca nie uwzględnił tego, że występują dzierżawy bezczynszowe oraz wypadki uzyskiwania po przeprowadzeniu przetargu niższego czynszu, niż wynosiła stawka wywoławcza.

2. Dopuszczalność orzekania.

2.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Powyższe unormowanie ma odzwierciedlenie i rozwinięcie w art. 4 i art. 33 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21, cz. II, pkt 1 i przywołane tam orzecznictwo). Trybunał uznaje, że zachowują one aktualność również pod rządami ustawy o TK z 2016 r., gdyż wynikają one z treści art. 193 Konstytucji.

Aby merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego było dopuszczalne, konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć podczas rozstrzygania sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem musi istnieć zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Sąd zadający pytanie prawne jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 33 ust. 7 ustawy o TK z 2016 r.). Należy przy tym zauważyć, że w świetle art. 193 Konstytucji nie jest konieczne, by podmiotem odmiennie rozstrzygającym sprawę był pytający sąd. Zgodnie z art. 193 Konstytucji wystarczające jest, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. postanowienie TK z 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15, OTK ZU A/2016, poz. 47; wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43). Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany ocenić, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia bądź niewykazania spełnienia tej przesłanki – czyli naruszenia konstytucyjnych oraz ustawowych wymagań spoczywających na podmiocie inicjującym postępowanie – podlega ono umorzeniu na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że konstytucyjne przesłanki pytania prawnego zostały spełnione. Pytanie prawne przedstawił sąd w rozumieniu art. 175 Konstytucji. Dotyczy ono aktu normatywnego, którego zastosowanie pytający sąd rozważa w toku oceny zasadności

powództwa o zapłatę wytoczonego przez ANR przeciwko osobie bezumownie korzystającej z nieruchomości rolnej należącej do zasobu. Ponadto – co przekonująco wyjaśnił sąd – od wyroku Trybunału zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Stwierdzenie niekonstytucyjności art. 39b u.g.n.r. umożliwiłoby rozpoznanie pozwu na podstawie przepisów ogólnych k.c. regulujących roszczenia właściciela przeciwko posiadaczowi w złej wierze, gdyż taki status miał pozwany.

2.2. Pytający sąd zarzucił m.in. niekonstytucyjność sposobu ustalania stawki podstawowej, której pięciokrotności może żądać Agencja, a także brak spójności logicznej przepisu. Ustawodawca umożliwił bowiem określanie stawki wynagrodzenia samodzielnie przez ANR, bez odwołania się do obiektywnych wskaźników lub stawek rynkowych. Ustawodawca nie uwzględnił także częstych w praktyce wypadków dzierżaw beczynszowych lub uzyskiwania czynszu poniżej stawki wywoławczej. Trybunał stwierdza, że zarzuty te sformułowano niejako na marginesie pozostałych rozważań. Pytający sąd nie wskazał żadnego przepisu Konstytucji (wzorca kontroli), który miałby być naruszony, jeśli chodzi o sposób ustalania stawki podstawowej, ani nie uzasadnił tego zarzutu. Nie przedstawił także relewantnej argumentacji konstytucyjnej nadającej się do rozpoznania przez Trybunał co do zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji. Uzasadnienie pytania prawnego w powyższym zakresie nie spełnia więc wymagań wynikających z art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy o TK z 2016 r. Wobec powyższego – postępowanie co do tego zarzutu – podlega umorzeniu na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r. z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3. Pytanie prawne zostało przedstawione na tle sprawy z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych przeciwko osobie fizycznej będącej posiadaczem w złej wierze. Jakkolwiek pytający sąd zakwestionował art. 39b u.g.n.r. w całym zakresie jego zastosowania, to z uwagi na przesłankę funkcjonalną pytania prawnego Trybunał uznał za dopuszczalne orzekanie wyłącznie o tym zakresie tego przepisu, który odnosi się do posiadaczy nieruchomości w złej wierze.

3. Ochrona własności publicznej w świetle Konstytucji.

Obowiązująca Konstytucja nie przewiduje podmiotowej stratyfikacji własności ani preferencyjnego traktowania własności publicznej w stosunku do własności prywatnej, co było charakterystyczną cechą regulacji stosunków właścicielskich w Konstytucji z 1952 r. (zob. np. wyroki TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 61; 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20; 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1). Szczegółowe typy własności znane z Konstytucji z 1952 r. (ogólnonarodowa i społeczna, w tym spółdzielcza, której przysługiwała szczególna ochrona, a ponadto poręczona i chroniona na podstawie obowiązujących ustaw własność osobista obywateli i własność indywidualna ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników) zniesiono wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444). Chociaż w art. 20 Konstytucji wymieniono „własność prywatną”, będącą jednym z filarów społecznej gospodarki rynkowej, to sformułowanie to musi być traktowane nie jako podkreślenie odwrócenia modelu ochrony własności w państwie w porównaniu z okresem państwa socjalistycznego, ale jako podkreślające, że model gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej opierać się ma przede wszystkim na majątku prywatnym, a nie publicznym.

Trybunał zwraca uwagę na odmienny charakter własności publicznej od własności należącej do podmiotów konstytucyjnych wolności i praw. Odmienność wyraża się przede wszystkim w celu, któremu własność służy, oraz zakresie zdolności właściciela

do dysponowania przedmiotem własności. Własność prywatna, choć niewątpliwie ma wymiar społeczny, to jednak głównie służy zaspokojeniu indywidualnych potrzeb właściciela. Może on rozporządzać przedmiotem własności zgodnie ze swą wolą i z wyłączeniem innych osób, aż do granic określonych w ustawie. Korzystanie z własności prywatnej dokonuje się więc w ramach konstytucyjnie chronionej wolności człowieka, której źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Własność publiczna służy całemu społeczeństwu. Musi być traktowana jako element dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Przedmiot własności publicznej oraz przynoszone dzięki niemu pożytki przeznaczone mogą być tylko na realizację celów publicznych, służąc zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty państwowej (por. wyrok TK z 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 28). Nie mogą służyć urzeczywistnianiu partykularnych interesów ludzi władzy lub wąskiej grupy obywateli. W naturę własności publicznej wpisuje się ponadto ograniczenie dysponowania przedmiotem własności. Podmioty prywatne mają generalnie nieograniczoną swobodę rozporządzania przedmiotem własności, w tym przeniesienia, obciążenia lub zbycia na rzecz swobodnie wybranego podmiotu. Dysponowanie majątkiem publicznym każdorazowo podporządkowane jest natomiast podstawowej funkcji, której własność publiczna ma służyć, a mianowicie przyczyniania się do realizacji celów publicznych. W wymiarze konstytucyjnym rozporządzanie własnością publiczną nie wynika z wolności majątkowej właściciela, gdyż Skarb Państwa i inne podmioty publiczne nie są podmiotami konstytucyjnej wolności majątkowej zagwarantowanej w art. 64 Konstytucji, ale wynika z przyznanej im przez normy prawne kompetencji w zakresie określonych czynności prawnych.

W ocenie Trybunału konsekwencją zróżnicowanego charakteru własności publicznej oraz prywatnej jest dopuszczalność – w granicach wynikających z owych odmienności – odmiennego uregulowania zasad zarządzania majątkiem państwowym, w tym gospodarowania nieruchomościami rolnymi, od rozwiązań ogólnych, mających zastosowanie do pozostałych uczestników obrotu. Nie chodzi jednak wówczas o obniżanie poziomu ochrony własności prywatnej względem publicznej, ale raczej o takie wyważenie norm, zasad i wartości konstytucyjnych, aby zapewnić efektywność wykorzystania oraz ochrony własności publicznej z punktu widzenia celu, jakiemu ma ona służyć, mianowicie dobra wszystkich członków wspólnoty politycznej.

W wyroku pełnego składu o sygn. K 8/10 Trybunał Konstytucyjny – odwołując się do poglądów doktryny – wyraźnie wskazał, że „gwarancja własności sformułowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji w aspekcie podmiotowym, w przeciwieństwie do art. 64 Konstytucji, odnosi się do wszelkich podmiotów praw własności, obejmuje więc zarówno «własność prywatną» jak i własność publicznych osób prawnych, zwłaszcza zaś własność komunalną oraz własność Skarbu Państwa (własność państwową) (...) uniwersalny charakter ochrony własności w ramach wzorca konstytucyjnego statuowanego w art. 21 ust. 1 Konstytucji nie oznacza, że ochrona ta ma być jednakowa dla wszystkich jej form (wszystkich podmiotów własności). Z uwagi na charakter podmiotu (co ma znaczenie wtórne), jak i funkcje własności publicznej dopuszcza się poddanie jej specjalnemu reżimowi prawnemu lub zapewnienie jej szczególnej ochrony. Specjalny reżim nie musi oznaczać przy tym słabszej ochrony od ochrony własności prywatnej” (wyrok TK z 11 lipca 2012 r., OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78). Pogląd o dopuszczalności odmiennego unormowania ochrony własności publicznej od własności prywatnej wyrażano w orzecznictwie TK kilkakrotnie (zob. np. wyroki TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 97; 21 października 2008 r., sygn. P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139; 10 marca 2015 r., sygn. K 29/13). Powyższe wypowiedzi TK należy uznać za utrwalone już stanowisko orzecznicze.

Podstawę prawną powyższego sposobu widzenia własności Skarbu Państwa stanowią również art. 216 ust. 2 i art. 218 Konstytucji. Zgodnie z art. 216 ust. 2 Konstytucji nabywanie,

zbywanie i obciążanie m.in. nieruchomości Skarbu Państwa następuje na zasadach oraz w trybie określonym w ustawie. Z kolei w świetle art. 218 Konstytucji sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa ma określać ustawa. Konstytucyjne pojęcia „nabywania”, „zbywania” i „obciążania” nieruchomości oraz „majątku Skarbu Państwa” występujące w tych przepisach powinny być interpretowane szeroko i obejmować takie czynności prawne, jak np. ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych na nieruchomościach rolnych Skarbu Państwa bądź uczynienie ich przedmiotem stosunków obligacyjnych (np. dzierżawy), a także zasady egzekwowania należności z tego tytułu. Trybunał w niniejszej sprawie podzielił pogląd prawny wyrażony w wyroku o sygn. K 19/00, w myśl którego „szczególny status «sektora publicznego w działalności gospodarczej» nie wyklucza nałożenia w tym zakresie szczególnych warunków lub ograniczeń. Jego funkcjonowanie opiera się bowiem – konstytucyjnie rzecz ujmując – także na przepisach rozdziału X Konstytucji, który reguluje nie tylko problematykę budżetową, ale upoważnia ustawodawcę do uregulowania sposobu zarządzania mieniem Skarbu Państwa (art. 218 Konstytucji) oraz zasad i trybu nabywania zbywania, obciążania nieruchomości, udziałów lub akcji oraz emisji papierów wartościowych przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne (art. 216 ust. 2). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego powyższy przepis konstytucyjny wymienia tylko najważniejsze czynności zarządzania majątkiem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (także tych, które prowadzą działalność gospodarczą), co nie oznacza, że ustawodawca nie jest upoważniony do regulowania także innych zagadnień. Wprost przeciwnie – art. 216 ust. 2 Konstytucji uznać można za upoważnienie (a przynajmniej konstytucyjną akceptację) do bardzo głębokiej ingerencji ustawodawczej w działalność gospodarczą państwowych osób prawnych” (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00). Powyższy pogląd, *mutatis mutandis*, należy odnieść do zarządzania nieruchomościami rolnymi będącymi częścią Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na jeszcze jedną okoliczność uzasadniającą odmienne określenie zasad ochrony własności publicznej od ochrony własności prywatnej. Majątek publiczny nie ma bowiem spersonalizowanego właściciela w sensie ekonomicznym, który byłby zainteresowany jego ochroną. Zarząd majątkiem publicznym sprawowany jest przez różne podmioty usytuowane w strukturze administracji publicznej oraz podmioty działające w formach typowych dla prawa prywatnego. Jeśli chodzi o nieruchomości rolne, zarząd ten sprawuje ANR, której podlega około 1 790 000 hektarów użytków rolnych, co stanowi około 5% ogółu użytków rolnych w Polsce. Agencja jest tym samym największym podmiotem władającym nieruchomościami rolnymi w kraju. Należy jednak mieć na uwadze, że w rzeczywistości nadzór nad majątkiem państwowym jest wykonywany przez relatywnie wąskie – uwzględniając rozmiar powierzonego majątku – grono urzędników, do zadań których należy nie tylko wykrywanie wypadków nieuprawnionego korzystania z nieruchomości państwowych, ale również realizacja innych zadań. Możliwość ochrony majątku publicznego oraz zarządzania nim nie może być – również w wymiarze faktycznym – przyrównywana do ochrony własności prywatnej. Jak wynika z danych statystycznych GUS, prywatni właściciele zawiadują niewielkimi gospodarstwami rolnymi, o powierzchni kilku lub kilkunastu hektarów. Prywatni właściciele są ponadto żywotnie i osobiście zainteresowani ochroną ich własności i mają większe, faktyczne możliwości, chociażby wykrycia wypadku zawłaszczenia ich majątku.

Uwzględniając powyższe argumenty, środki ochrony własności publicznej – z istoty rzeczy – muszą być dostosowane do specyfiki tej własności i podmiotu nią zarządzającego. Okoliczności te przesądzają o niemożności uznania Skarbu Państwa i podmiotów prywatnych za podmioty podobne, jeśli chodzi o ochronę własności nieruchomości rolnych. Ponadto trzeba dodać, że wprawdzie Trybunał w orzecznictwie wyrażał niekiedy pogląd o jednolitym ro-

zumieniu pojęcia „własność” używanego w art. 20, art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 165 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99), to jednak – w orzeczeniach pełnego składu – generalnie opowiadał się za niemożnością traktowania *statione fisci* Skarbu Państwa za podmiot konstytucyjnej wolności majątkowej i prawa do równej ochrony własności, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (zob. np. wyrok TK z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10).

Trybunał stwierdza, że odmienne określenie w ustawie zasad ochrony własności publicznej oraz prywatnej przed bezumownym zajęciem nieruchomości rolnych nie oznacza gorszego traktowania podmiotów prywatnych w stosunku do Skarbu Państwa. Trybunał podkreśla ponadto, że podmioty te należą do różnych kategorii podmiotów. Nie należą do tej samej grupy relewantnej w świetle rozwiązań konstytucyjnych. Wprowadzony w art. 39b u.g.n.r. mechanizm jest adekwatny do specyfiki własności publicznej i faktycznych możliwości jej ochrony przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów. Uwarunkowania efektywnej realizacji takiej ochrony są odmienne od specyfiki oraz możliwości ochrony własnych gruntów rolnych będących własnością osób fizycznych.

Powyższe stanowisko nie znaczy bynajmniej, że ustawodawca nie może wprowadzić analogicznego do wynikającego z art. 39b u.g.n.r. mechanizmu ryczałtowego wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych podmiotów prywatnych. W szczególności może być to uzasadnione odnośnie do gospodarstw rodzinnych, które w myśl art. 23 Konstytucji stanowią podstawę ustroju rolnego państwa i w związku z tym zasługują na szczególną ochronę prawną. Zapewnienie odmiennego reżimu ochrony własności publicznej nie powinno bowiem prowadzić do sytuacji istotnie słabszego traktowania własności należącej do podmiotów prywatnych. Okoliczność ta pozostaje jednakże poza zakresem zaskarżenia w niniejszej sprawie i wymagałaby ewentualnie zakwestionowania przepisów kodeksu cywilnego regulujących roszczenia właściciela wobec bezumownych posiadaczy nieruchomości rolnych, a nie przepisu określającego uprawnienie Agencji.

4. Zróznicowanie sytuacji prawnej podmiotów korzystających w złej wierze z nieruchomości rolnych bez tytułu prawnego.

4.1. Podstawowy zarzut pytającego sądu wiąże się ze zróznicowaniem sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości rolnych. Niekonstytucyjność przepisu wynikać ma, zdaniem pytającego sądu, z preferencyjnego potraktowania Skarbu Państwa w stosunku do podmiotów prywatnych w zakresie roszczeń przysługujących wobec osoby korzystającej z nieruchomości rolnej bez tytułu prawnego. O ile Agencji przysługuje wynikające z art. 39b u.g.n.r. prawo do żądania od podmiotu władającego nieruchomością rolną bez tytułu prawnego wynagrodzenia w wysokości pięciokrotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu, o tyle pozostali właściciele gruntu mogą żądać wynagrodzenia wyłącznie na zasadach wynikających z art. 224 i n. k.c., a zatem obliczanego według stawek rynkowych. Z pytania prawnego wydaje się zarazem wynikać założenie, że doprowadzenie do stanu zgodnego z Konstytucją powinno przejawiać się w „zrównaniu w dół” poprzez ograniczenie uprawnień ANR wynikających z zaskarżonego przepisu i zastosowaniu do nieruchomości Skarbu Państwa mechanizmu ogólnego przewidzianego w kodeksie cywilnym. Jak wskazano wyżej (cz. III, pkt 3), nie ma podstaw konstytucyjnych do traktowania Skarbu Państwa i prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych jako podmiotów należących do tej samej klasy.

Trybunał – uwzględniając charakter sporu prawnego toczącego się przed pytającym sądem, a także argumentację RPO w niniejszej sprawie – przyjmuje jednak inną perspektywę problemu konstytucyjnego. Problem konstytucyjny polega nie tyle na odmiennym traktowaniu

Skarbu Państwa od traktowania prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych, ile na relatywnie gorszej sytuacji podmiotów prywatnych w zakresie odpowiedzialności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych. Chodzi o różnicowanie w ramach klasy podmiotów podobnych, jakimi są podmioty prywatne władające nieruchomościami rolnymi bez tytułu prawnego. Zastosowanym przez ustawodawcę kryterium różnicowania jest to, czy posiadanie dotyczy nieruchomości rolnej Skarbu Państwa czy nieruchomości rolnej będącej własnością innego podmiotu.

W związku z tym Trybunał postanowił rozważyć zarzut naruszenia przez art. 39b u.g.n.r. art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim zakwestionowany przepis różnicuje ochronę praw majątkowych podmiotów prywatnych korzystających z cudzej nieruchomości rolnej, nie mając do niej tytułu prawnego i będących w złej wierze. Różnicowanie wynika stąd, że bezumowny użytkownik nieruchomości rolnej Skarbu Państwa zobowiązany jest do zapłaty pięciokrotności wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu, podczas gdy bezumowny użytkownik nieruchomości rolnej należącej do innego podmiotu, w tym podmiotów prywatnych, jest obowiązany do zapłaty wynagrodzenia z tytułu korzystania z nieruchomości stosownie do reguł określonych w art. 224 i art. 225 k.c.

4.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że niniejsza sprawa dotyczy ograniczeń ochrony wolności majątkowej posiadaczy nieruchomości rolnych w złej wierze, którzy – bez tytułu prawnego i mimo żądania właściciela wydania nieruchomości – nie czynią tego, uniemożliwiając właścicielowi czynienie użytku z nieruchomości.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał uznawał, że usprawiedliwieniem ingerencji we własność podmiotu prywatnego jest naganne działanie danego podmiotu, związane np. z nadużywaniem prawa na szkodę innego podmiotu bądź interesu publicznego (zob. wyroki TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69; 15 maja 2006 r., sygn. P 32/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 56; 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 15; 29 lipca 2013 r., sygn. SK 12/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 87; 8 października 2015 r., sygn. SK 11/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 144). Szczególnym wypadkiem legitymizującym ograniczenie ochrony praw majątkowych jednostki jest nadużywanie przez nią prawa, prowadzące do przysporzenia naruszcycielowi korzyści kosztem innej osoby. Trybunał podkreśla w tym miejscu, że osoba nadużywająca prawa nie może domagać się od państwa takiej samej ochrony, jak osoba pozostająca w prawie i korzystająca z niego zgodnie z jego treścią. W takiej sytuacji prawnej jest bezumowny użytkownik w złej wierze, który mimo wiedzy o zażądaniu przez właściciela wydania zajmowanej nieruchomości, nie czyni tego.

4.3. Zarzut niekonstytucyjności różnicowania sytuacji prawnej bezumownych posiadaczy nieruchomości rolnych należy rozpoznać łącznie z drugim zarzutem pytającego sądu, a mianowicie – nieproporcjonalności wynagrodzenia należnego na podstawie art. 39b u.g.n.r. Istota odmiennego potraktowania osób zobowiązanych do zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości rolnej Skarbu Państwa wynika bowiem z ryczałtowego charakteru wynagrodzenia, którego wysokość przewyższać może wynagrodzenie ustalane na zasadach ogólnych, według stawek rynkowych, oraz braku możliwości miarkowania wysokości wynagrodzenia, jakie ma zapłacić zobowiązany.

Argumentacja pytającego sądu w zakresie nieproporcjonalności wynagrodzenia jest lakoniczna. Sprowadza się do porównania wynagrodzenia obliczonego na podstawie art. 39b u.g.n.r. z wynagrodzeniem rynkowym, jakie byłoby należne właścicielowi według przepisów k.c., a także wskazaniu na automatyzm działania przepisu, niepozwalającego na jakiegokolwiek

miarkowanie wynagrodzenia. Jak należy przyjmować, pytający sąd zmierza do podważenia konstytucyjności mechanizmu prawnego polegającego na uiszczaniu przez podmiot władający nieruchomością rolną Skarbu Państwa bez tytułu prawnego wynagrodzenia w kwocie przewyższającej wynagrodzenie obliczane według stawek rynkowych.

Nieco szerszą argumentację w tym zakresie przedstawił RPO. Odwołując się do wyroku TK z 23 czerwca 2015 r. o sygn. SK 32/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 84, wskazał, że w samym stosunku między Agencją, występującą jako właściciel nieruchomości, a podmiotem korzystającym z tej nieruchomości bez tytułu prawnego „została zachwiana równowaga wymagana przy regulowaniu stosunków prawa prywatnego”. Ochrona podmiotów pokrzywdzonych bezprawnym działaniem innych osób zasługuje na silną ochronę, ale nie może prowadzić do nadmiernego uszczuplenia praw majątkowych naruszcyciela. Rzecznik dodatkowo podniósł, że ocena zarzutu nieproporcjonalności wynagrodzenia wynikającego z zakwestionowanego przepisu powinna być przeprowadzona w perspektywie art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Odnosząc się do stanowiska Rzecznika, Trybunał stwierdza, że zagadnienie proporcjonalności wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnej Skarbu Państwa różni się istotnie od zagadnienia konstytucyjności ryczałtowego odszkodowania za naruszenie praw autorskich, o którym orzekł TK w wyroku o sygn. SK 32/14, na który powołuje się RPO. Wprawdzie relacje między osobą korzystającą bez tytułu prawnego z nieruchomości rolnej a właścicielem nieruchomości, którym jest Skarb Państwa, są zbliżone do relacji między sprawcą deliktu a poszkodowanym oraz opierają się na zasadach właściwych prawu cywilnemu, to jednak – w perspektywie konstytucyjnej – nie jest uzasadnione traktowanie ich jako stosunków horyzontalnych między równorzędnymi podmiotami. Skarb Państwa – nawet gdy występuje w formach organizacyjnych prawa prywatnego i korzysta z klasycznych instytucji prawa cywilnego – nie jest podmiotem konstytucyjnych wolności i praw. Nie można więc do oceny stosunków prawnych z udziałem Skarbu Państwa stosować takiej samej miary jak do stosunków między podmiotami prywatnymi. Własność Skarbu Państwa – obejmująca również nieruchomości rolne w zarządzie ANR – jest majątkiem publicznym służącym społeczeństwu oraz całemu państwu jako strukturze organizacyjnej (zob. cz. III, pkt 3). Jej przeznaczenie i ochrona w ostatecznym rozrachunku mają służyć dobru wspólnemu (por. art. 1 Konstytucji). Oczywiście to nie znaczy, że każda relacja między państwem a podmiotami prywatnymi, do której stosuje się przepisy prawa cywilnego, implikuje prymat interesu publicznego nad indywidualnym interesem jednostki. Również w tego rodzaju stosunkach prawnych ustawodawca zobowiązany jest chronić wolności i prawa konstytucyjne podmiotów prywatnych przed nadmierną ingerencją władzy publicznej. Chodzi jednak o inną perspektywę kolizji interesów, niż występowała w sprawie o sygn. SK 32/14. Nie jest to bowiem – co należy raz jeszcze podkreślić – kolizja między konstytucyjnie chronioną wolnością majątkową właściciela a wolnością majątkową zobowiązanego, lecz kolizja interesu publicznego i wolności majątkowej podmiotu naruszającego własność publiczną.

Odnosząc te uwagi do niniejszej sprawy, Trybunał stwierdza, że problem konstytucyjny sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy ustawodawca, chroniąc interes publiczny przez wprowadzenie mechanizmu wynagrodzenia opartego na konstrukcji ryczałtowej, w wysokości pięciokrotności wywoławczej stawki czynszu, i braku możliwości miarkowania wynagrodzenia, a przez to różnicując sytuację prawną bezumownych posiadaczy nieruchomości rolnych, nie doprowadził do nieproporcjonalnej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa majątkowe podmiotu prywatnego zobowiązanego do zapłaty wynagrodzenia.

Uwzględnwszy argumentację pytania prawnego oraz stanowisko RPO dotyczące modyfikacji wzorców kontroli i postulujące zastosowanie przez TK art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także dotychczasowe orzecznictwo odnoszące się do relacji zasady proporcjonalności wyini-

kającej z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11, OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 7; 12 lutego 2014 r., sygn. K 23/10, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 10), Trybunał przychylił się do argumentów Rzecznika i uznał, że ocena zarzutu nieproporcjonalności stawki wynagrodzenia powinna być rozpoznana w perspektywie art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4.4. Zakwestionowany przepis niewątpliwie różnicuje sytuację prawną osób władających bez tytułu prawnego cudzą nieruchomością w złej wierze w zakresie wysokości i zasad obliczania wynagrodzenia należnego właścicielowi z tego tytułu. Prawodawca odmiennie traktuje podmioty władające nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, a odmiennie pozostałymi nieruchomościami. Trybunał podziela stanowisko RPO i Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym podmioty te zaliczają się do jednej klasy podmiotów podobnych. Cechą relewantną jest władanie cudzą nieruchomością rolną bez tytułu prawnego. Wszystkie podmioty zaliczające się do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a ochrona ich wolności majątkowej w zakresie rekompensaty właścicielowi nieruchomości uszczerbku wywołanego bezumownym korzystaniem z gruntu powinna być ukształtowana na jednakowych zasadach. Zróżnicowanie ochrony prawnej bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych *prima facie* nie jest wykluczone, jednak powinno spełniać wymagania wynikające z zasady proporcjonalności. Trybunał podziela w niniejszej sprawie pogląd, że konstytucyjne prawo do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz uzupełniające je prawo do równej ochrony własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) – jako konstytucyjne prawa podmiotowe jednostki – podlegają ograniczeniom na zasadach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyroki TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; 11 grudnia 2008 r., sygn. K 12/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 176; 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145). Zgodnie z tym przepisem ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne, o ile są ustanowione w ustawie, nie naruszają istoty wolności i praw oraz są konieczne dla ochrony konstytucyjnie legitymowanych wartości, czyli spełniają wymagania wynikające z zasady proporcjonalności.

Jak objaśnił Trybunał w wyroku w sprawie K 14/11, zasada proporcjonalności – w historycznym ujęciu – jest rozwinięciem ogólnego zakazu nadmiernej ingerencji, który początkowo wiązano z nakazem stosowania środków koniecznych i przydatnych do osiągnięcia zakładanych celów. Z czasem wypracowano też kolejne wymaganie, określane mianem zbilansowania (proporcjonalności *sensu stricto*), polegające na zapewnieniu odpowiedniej równowagi między dobrem poświęcanym i dobrem, którego ochronie (realizacji) służy ingerencja w wolności lub prawa. Tak rozumiany trójstopniowy test proporcjonalności stał się następnie podstawą oceny dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w wolności i prawa konstytucyjne, a jego podstawą jest art. 31 ust. 3 Konstytucji. Posługiwanie się nim sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana, czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. wyrok TK z 31 stycznia 2013 r., sygn. K 14/11).

4.4.1. Trybunał stwierdza, że wprowadzone zróżnicowanie może uznać za przydatne do założonego przez prawodawcę celu, jakim jest ograniczenie skali tzw. dzikich dzierżaw na gruntach należących do Skarbu Państwa i szybszy zwrot nieruchomości rolnych zajmowanych przez podmioty prywatne bez tytułu prawnego. Ma ponadto cel prewencyjny, gdyż ryzyko efektywnego roszczenia o zapłatę wynagrodzenia, powstrzymuje przed bezprawnym zajmo-

waniem takich gruntów. Ryczałtowa stawka wynagrodzenia ma zarazem rekompensować uszczerbek majątkowy poniesiony przez Skarb Państwa wskutek bezumownego korzystania z nieruchomości państwowych. Trybunał nie podziela w tym kontekście stanowiska RPO, jakoby skala problemu nie uzasadniała interwencji ustawodawcy i wprowadzenia rozwiązań prawnych mających na celu minimalizowanie liczby wypadków działań bezprawnych. Przeciwnie, natężenie problemu społecznego może być uzasadnieniem wprowadzenia ograniczeń korzystania z wolności i praw konstytucyjnych.

Na efektywność rozwiązania wskazują dane statystyczne przedstawione Trybunałowi przez Prezesa ANR w piśmie z 7 kwietnia 2016 r. Wynika z niego, że po wejściu w życie art. 39b u.g.n.r. nastąpił spadek – aż o blisko 50% – areалу gruntów należących do zasobu i będących przedmiotem bezumownego korzystania. O ile w 2011 r. ogólna powierzchnia gruntów znajdujących się w bezumownym użytkowaniu wynosiła około 21 000 ha, o tyle w pierwszym roku obowiązywania zaskarżonego przepisu spadła do około 15 000 ha. Liczba ta corocznie maleje. W 2015 r. to około 11 000 ha. W pewnym zakresie dane te potwierdzają wyjaśnienia Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zawarte w piśmie z 18 marca 2016 r. (znak: P-696-DPB.WO.6410.3.2016.MW,BS) złożonego w sprawie o sygn. P 91/15, również uwzględnionego przez Trybunał z urzędu w niniejszej sprawie. Jak wskazano w tym piśmie, w latach 2010-2015 w bezumownym użytkowaniu było ogółem 252 080 ha gruntów należących do zasobu, z czego w tym okresie powierzchnia gruntów będących w bezumownym użytkowaniu, a objętych wnioskami o płatności bezpośrednie wyniosła ogółem 137 338 ha. Znaczy to, że tylko około 50% gruntów należących do zasobu i zajmowanych bez tytułu prawnego było wykorzystane w celu uzyskania dopłat bezpośrednich. Ponadto w latach 2010-2013 systematycznie wzrastała liczba osób korzystających z nieruchomości Skarbu Państwa bez tytułu prawnego ubiegających się o płatności bezpośrednie, oscylując wokół 5600 osób. Spadek nastąpił dopiero w 2014 r., a w 2015 r. zmniejszył się do 1131 osób. Z wyjaśnień Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wynika również, że największą powierzchnię bezumownie użytkowanych zgłoszono do płatności bezpośrednich w 2011 r. (35 562 ha). Powierzchnia ta sukcesywnie malała, a w 2015 r. do płatności zgłoszono 7514 ha.

Trybunał nie przesądza w tym miejscu, czy zmniejszenie skali tzw. dzikich dzierżaw na gruntach rolnych Skarbu Państwa będących w zarządzie ANR i liczby wypadków występowania o płatności bezpośrednie przez bezumownych użytkowników takich gruntów jest wyłącznym efektem zakwestionowanego przepisu, czy – jak wydaje się twierdzić RPO – skutkiem zmian organizacyjnych i zwiększeniem efektywności nadzoru właścicielskiego po wykryciu nieprawidłowości w toku kontroli NIK (zob. *Informacja o wynikach kontroli: Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem*, Warszawa 2014). Niemniej jednak nie można tracić z pola widzenia znaczącego ograniczenia problemu już w pierwszym roku obowiązywania art. 39b u.g.n.r., co miało miejsce jeszcze przed opublikowaniem raportu NIK, co wskazywałoby na związek ograniczenia problemu z obowiązywaniem zaskarżonego przepisu.

Niezależnie od powyższego, zakładanym celem art. 39b u.g.n.r. było uproszczenie i przyspieszenie egzekwowania należności wynikających z bezumownego użytkowania państwowych gruntów rolnych. Ustawodawca wprowadził bowiem mechanizm wynagrodzenia nawiązującego do ryczałtu, obejmującego zarówno to, co byłoby należne właścicielowi z tytułu umowy dzierżawy powiększonego o odsetki, a także utracone przez właściciela inne korzyści z nieruchomości. Nie ma wątpliwości, że mechanizmy oparte na konstrukcji ryczałtowej, same w sobie, istotnie ułatwiają właścicielowi dochodzenie roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości. Nie wymagają bowiem wykazywania rozmiarów utraconych korzyści naturalnych lub cywilnych. Można je zatem uznać za rozwiązanie przydatne do

osiągnięcia celu ustawy, jakim było ograniczenie skali bezumownego zajmowania nieruchomości rolnych będących w zasobie. W ocenie Trybunału tego rodzaju konstrukcja prawna nie jest konstytucyjnie wykluczona i sama w sobie nie może być uznana za sankcję nałożoną na jednostkę. Ewentualny zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć nadmiernej wysokości należnego wynagrodzenia.

4.4.2. Zakwestionowany przepis można również uznać za niezbędny dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązany.

Zdaniem Trybunału konstytucyjnym uzasadnieniem wprowadzonego rozwiązania jest ochrona moralności publicznej, będącej – w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji – jedną z wartości uzasadniających ograniczenia wolności i praw jednostki. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał – w ślad za poglądami wyrażanymi w literaturze prawniczej – rozumiał moralność publiczną jako normy moralne przyjęte w społeczeństwie polskim regulujące zasady postępowania w stosunkach międzyludzkich (zob. wyroki TK z 10 grudnia 2014 r., sygn. K 52/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 118; 12 lipca 2016 r., sygn. K 28/15, OTK ZU A/2016, poz. 56). Zakwestionowany przepis służy zapobieganiu i eliminowaniu przywłaszczenia cudzego majątku i czerpania z tego tytułu korzyści kosztem całego społeczeństwa. Korzystanie z cudzej rzeczy bez tytułu prawnego jest nie tylko sprzeczne z obowiązującym prawem, lecz również należy je kwalifikować jako zachowanie naruszające uznane normy moralne. Dotyczy to wypadków świadomego przywłaszczenia cudzej lub wspólnej nieruchomości lub czerpania z niej pożytków, wbrew woli lub wiedzy właściciela. Ochronie takiej musi podlegać również własność publiczna. Wbrew formułowanym niekiedy poglądom, własność Skarbu Państwa nie jest bezpodmiotowa czy też niczyja. Stanowi ona element dobra wspólnego, a w konsekwencji służyć musi wszystkim obywatelom (co w praktyce sprowadza się do wykorzystywania pożytków z takich nieruchomości na cele publiczne). Trybunał zwraca uwagę, że w świetle wyników badań CBOS z 2012 r., aż 52% respondentów nie czuje się odpowiedzialna za wspólne dobra; aż 64% z nich uważa, że ludzie w Polsce na ogół nie szanują własności publicznej (zob. Komunikat z badań *O dobrach wspólnych i moralności publicznej*, BS/155/2012). Wskazuje to na wciąż obecne w społeczeństwie przyzwolenie na gorsze traktowanie własności publicznej niż własności prywatnej. Trybunał uznaje, że kierując się ochroną moralności publicznej nakazującej poszanowanie i ochronę wspólnego dobra wszystkich obywateli, ustawodawca jest szczególnie zobowiązany do wprowadzania rozwiązań przeciwdziałających naruszeniom własności Skarbu Państwa i bezprawnemu czerpaniu korzyści z majątku publicznego.

Zastosowane rozwiązanie – wpisujące się w konstytucyjny cel ochrony moralności publicznej – nie może być uznane za nadmiernie dolegliwe dla podmiotów zobowiązanych oraz niezasadnie różnicujące ochronę ich wolności majątkowej. Przemawiają za tym co najmniej dwa argumenty. Po pierwsze, osoby świadomie zajmujące cudzą własność oraz niewydające przedmiotu własności na żądanie właściciela muszą liczyć się z konsekwencjami prawnymi. Ustawodawca jest konstytucyjnie zobowiązany do wprowadzania rozwiązań, które pozwolą zrekompensować właścicielowi poniesione przez niego szkody spowodowane bezprawnym działaniem naruszcyciela. Po drugie, niezbędna proporcja wysokości wynagrodzenia została zachowana, jeśli chodzi o ustalenie stawki podstawowej i wysokość wynagrodzenia, stanowiącego pięciokrotność stawki podstawowej. Ustawodawca przyjął, że podstawową stawką, służącą obliczeniu należnego Agencji wynagrodzenia, jest cena wywoławcza czynszu dzierżawy, jaki byłby należny od nieruchomości, gdyby była przedmiotem umowy dzierżawy zawartej w wyniku przetargu. Rozwiązanie to jest racjonalne. Bazuje bowiem na spodziewanym, minimalnym wynagrodzeniu, które Agencja potencjalnie uzyskałaby z danej nieruchomości, oddając ją w dzierżawę, a zatem najbardziej rozpowszechnioną w stosunkach rolnych formę przekazania nieruchomości do korzystania innemu podmiotowi. Wysokość tego czyn-

szu ustalana jest zarazem stosownie do miejscowych warunków, według algorytmu określonego zarządzeniem Prezesa ANR nr 9/13 z 18 stycznia 2013 r. Zgodnie z punktem 4 zarządzenia, średnia stawka czynszu dzierżawnego za 1 ha gruntu rolnego stanowi iloczyn średniej ceny sprzedaży gruntu w danym powiecie (lub gminie) oraz stałego współczynnika określającego stosunek średniego czynszu dzierżawnego do średniej ceny sprzedaży gruntów zasobu (wynoszącego 2,81%), podzielony przez średnią cenę decytony pszenicy z ostatnich trzech lat, a następnie pomnożony przez współczynniki bazowe określone w zarządzeniu odnoszące się do okręgów i klas gruntów. Stawkę wywoławczą czynszu dzierżawy ustala się w ten sam sposób, pomniejszając ją o jedno postąpienie (którego wysokość określa Agencja na potrzeby konkretnego przetargu). W ocenie Trybunału stawka ta nie ma charakteru arbitralnego. Choć trudno odmówić racji pytającemu sądowi, że w praktyce występują dzierżawy beczynszowe albo przetargi, w których wysokość czynszu okazała się finalnie niższa od stawki wywoławczej, to jednak są to sytuacje szczególne, związane z konkretnymi okolicznościami. Trudno oczekiwać, by ustawodawca uwzględnił tego rodzaju sytuacje podczas konstruowania generalnej i abstrakcyjnej normy prawnej. Rozumowanie pytającego sądu w tym zakresie nie zasługuje na uwzględnienie jeszcze z jednego powodu. Z faktu, że występują w danym miejscu i czasie dzierżawy beczynszowe, nie można wywodzić roszczenia bezumownego użytkownika nieruchomości o to, aby z uwagi na lokalne uwarunkowania cen dzierżawy gruntów rolnych nie płacił za bezumowne korzystanie z cudzej własności lub płacił relatywnie niską kwotę. Taki sposób rozumowania nie zasługuje na aprobatę konstytucyjną i nie ma oparcia w aksjologii ustawy zasadniczej.

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. Przede wszystkim z punktu widzenia Konstytucji nie jest wykluczone istnienie mechanizmów odpowiedzialności cywilnoprawnej w stosunkach horyzontalnych opartej na konstrukcji kompensacji ryczałtowej, a zatem oderwanej od rzeczywistego rozmiaru szkody (zob. wyrok TK z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14; por. również wyrok TK z 21 października 2014 r., P 50/1, OTK ZU nr 9/A/2014, poz. 103). W ocenie Trybunału tym bardziej dopuszczalne jest stosowanie takiego modelu rozliczeń z tytułu bezumownego posiadania nieruchomości publicznej, a więc w relacji państwo – jednostka. O ile w stosunkach horyzontalnych nie jest, co do zasady, konstytucyjnie dopuszczalne ustanawianie jakichś form odszkodowania sankcyjnego mającego na celu represję sprawcy szkody i indemnizację przekraczającą rozmiar uszczerbku, o tyle w stosunkach cywilnoprawnych między podmiotami publicznymi a jednostkami ustawodawca ma większy margines swobody regulacyjnej.

Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca oparł się na mechanizmie wynagrodzenia nawiązującego swą konstrukcją do ryczałtu. Obejmuje ono nie tylko należne właścicielowi wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości, lecz także – czego zdaje się nie dostrzegać pytający sąd oraz RPO – równowartość pożytków naturalnych i cywilnych, jakie uzyskalby właściciel z danej nieruchomości, gdyby nie była zajmowana przez bezumownego użytkownika. Trybunał nie podziela w tym kontekście rozumowania pytającego sądu i Rzecznika, którzy wydają się prosto porównywać wysokość wynagrodzenia rynkowego za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnej z wynagrodzeniem przewidzianym w art. 39b u.g.n.r. Pomiędzy bowiem, że wynagrodzenie ryczałtowe obejmuje nie tylko równowartość należnego czynszu, ale też inne utracone pożytki z nieruchomości. Pięciokrotność stawki podstawowej wprawdzie może niekiedy przewyższać kwotę, jaka byłaby należna ANR na podstawie przepisów art. 224 i n. k.c., to jednak nie sposób twierdzić, aby taka wysokość była oczywiście niewspółmierna do doznanego przez Skarb Państwa uszczerbku. Pytający sąd nie wskazał

zarazem żadnych argumentów natury konstytucyjnej za koniecznością zastosowania niższej opłaty bądź odstąpienia od niej.

Trybunał zwraca na jeszcze jedną okoliczność. W stanie prawnym obowiązującym w okresie bezumownego korzystania z nieruchomości rolnej w sprawie będącej przedmiotem pytania prawnego – nie było prawnych przeszkód w korzystaniu przez bezumownych użytkowników z płatności bezpośrednich. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie stawki jednolitej płatności obszarowej za 2013 r. (Dz. U. poz. 1334), jednolita płatność obszarowa za 1 ha gruntów rolnych wynosiła 830,30 zł, z kolei w roku 2014 – na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 listopada 2014 r. (Dz. U. poz. 1602) wynosiło ono 910,87 zł na 1 ha gruntów rolnych. Oczywiście jest więc, że korzyści związane z bezumownym posiadaniem nieruchomości rolnych w wielu sytuacjach wielokrotnie przewyższały ewentualne zobowiązania wobec Agencji, obliczane na podstawie ogólnych przepisów o wynagrodzeniu według stawek rynkowych. Prowadziło to do patologicznych sytuacji, w których bardziej opłacalne stawało się naruszenie prawa oraz niewydawanie nieruchomości po wygaśnięciu umowy dzierżawy i dalsze użytkowanie gruntu w celu uzyskiwania płatności bezpośrednich aniżeli niezwłoczne zwrócenie nieruchomości właścicielowi. Korzyści, jakie przynosiło bezumowne władanie nieruchomością publiczną, przewyższały wysokość długu związanego z bezumownym korzystaniem z nieruchomości rolnych.

Wobec tego Trybunał nie podziela stanowiska o jakoby nadmiernym ograniczeniu wolności majątkowej bezumownego użytkownika. Wysokość zobowiązania na podstawie art. 39b u.g.n.r. nie może być uznana za automatycznie przewyższającą przychody uzyskiwane z bezumownego korzystania z nieruchomości rolnej Skarbu Państwa, ale – co zauważył sam ustawodawca w projekcie ustawy nowelizującej – jest generalnie niższa od tych przychodów.

4.4.3. W ocenie Trybunału efekty wprowadzonej regulacji pozostają zbilansowane z ciężarem nakładanym na podmioty świadomie naruszające własność publiczną, które mimo żądania wydania nieruchomości przez Agencję nie czynią tego.

Wynikająca z art. 39b u.g.n.r. sankcja jest jednoznaczna. Nie budzi wątpliwości interpretacyjnych co do przesłanek jej zastosowania. Ma w praktyce najczęściej zastosowanie, gdy podmiot samowolnie wkracza na nieruchomość Skarbu Państwa bądź gdy nie wydaje takiej nieruchomości po zakończonym stosunku prawnym. Wówczas wie, że nie ma tytułu prawnego do nieruchomości, którą zajmuje wbrew woli właściciela publicznego, co – wobec przyjętej w naszej kulturze prawnej zasady *ignorantia legis non excusat* – rodzi to określoną w art. 39b u.g.n.r. odpowiedzialność. Jakkolwiek ustawodawca nie przewidział rozliczenia nakładów na rzecz, jakie poczynił bezumowny użytkownik, podobnego do uprawnień wynikających z art. 225 i art. 226 k.c., to nie powoduje to automatycznie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Po pierwsze, podmiot, który wie, że korzysta z cudzej własności bez wiedzy lub zgody właściciela, i czyni nakłady na tę rzecz, musi liczyć się z tym, że jest to działanie na jego ryzyko. Bezumowny użytkownik nie może z bezprawności własnego postępowania wywodzić następnie roszczenia o ochronę prawną. Po drugie, bezumowny użytkownik, który poczynił nakłady ekonomiczne zwiększające wartość nieruchomości, może *de lege lata* rozliczyć się z właścicielem nieruchomości rolnej na ogólnych zasadach (np. odpowiedzialności odszkodowawczej, z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia). Nie jest więc pozbawiony zupełnie ochrony prawnej.

Wobec powyższego, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w złej wierze, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. Zarzut naruszenia zasady odpowiedniej *vacatio legis*.

5.1. Pytający sąd kwestionuje zgodność art. 39b u.g.n.r. z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Zakwestionowany przepis – stosownie do treści art. 12 ustawy nowelizującej – wszedł w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia tej ustawy, co nastąpiło 2 listopada 2011 r. Zdaniem pytającego sądu jest to termin zbyt krótki. Ustawa została ogłoszona późną jesienią, a więc gdy w rolnictwie poczyniono już w części nakłady na produkcję rolną. Taka zmiana prawa nie pozwoliła adresatom normy dostosować się do niej, co ma – zdaniem pytającego sądu – prowadzić do naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa.

Jakkolwiek pytający sąd w *petitum* pytania prawnego nie powołał art. 12 ustawy nowelizującej, który określa termin jej wejścia w życie, to – zdaniem Trybunału – uwzględnwszy argumentację powołaną w pytaniu prawnym, należy uznać, że istota zarzutów sprowadza się do zakwestionowania czasowego zakresu zastosowania art. 39b u.g.n.r.

5.2. W dotychczasowym orzecznictwie TK wielokrotnie wypowiadał się na temat istoty zasady zachowania odpowiedniej *vacatio legis* (zob. np. wyrok TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. P 29/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 116). Generalnie rzecz ujmując, istotą tej konstytucyjnej zasady jest zapewnienie adresatom norm prawnych odpowiednio długiego czasu na przystosowanie się do wprowadzonych regulacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania. Chodzi zarówno o czas na zapoznanie się z nowym prawem, jak i przede wszystkim na podjęcie czynności adaptacyjnych. Wymaganie to jest elementarnym składnikiem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a w ostatecznym rozrachunku – zasady demokratycznego państwa prawnego. Jak zarazem wskazywał Trybunał, wyznaczenie okresu dostosowawczego musi każdorazowo uwzględniać regulowane stosunki, przy czym minimalnym standardem, od którego ustawodawcy wolno odstąpić tylko wyjątkowo, jest 14-dniowa *vacatio legis*.

5.3. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim weszła w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia ustawy nowelizującej, jest zgodny z konstytucyjną zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Trybunał uznaje, że zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, której częścią jest nakaz odpowiedniego spoczynku ustawy, ma zastosowanie generalnie do tych, którzy działają w dobrej wierze i przestrzegają obowiązującego prawa. Osoba popełniająca delikt nie może zasadnie oczekiwać zapewnienia jej czasu na dostosowanie się do nowej sytuacji prawnej, zwłaszcza jeżeli określony czyn był ujemnie oceniany przez porządek prawny przed wejściem w życie danej regulacji. Zakwestionowany przepis ma zastosowanie do podmiotów, które wykorzystują gospodarczo własność publiczną bez tytułu prawnego, a dodatkowo – jak było w sprawie leżącej u podstaw pytania prawnego – są w złej wierze, gdyż odmawiają wydania nieruchomości na żądanie ANR; mają więc świadomość, że nie przysługuje im tytuł prawny do nieruchomości. Chodzi zatem o podmioty, które nadużywają prawa bądź pozostają poza jego ramami. Konstytucyjna ochrona takich podmiotów musi być siłą rzeczy słabsza niż podmiotów będących „w prawie” i mających tytuł prawny do rzeczy. Wbrew twierdzeniu pytającego sądu nie można uznać, że podmioty naruszające prawo (uprawnienia właściciela nieruchomości) mają konstytucyjnie uzasadnione oczekiwanie, aby spowodowany przez nie stan naruszenia prawa (bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnej) był przez prawodawcę szanowany. Podobnie nie mogą oczekiwać, że ustawodawca umożliwi im dalsze bezprawne zajmowanie własności publicznej i czerpanie z tego tytułu gospodarczych korzyści na preferencyjnych, dotychczasowych zasadach. Nie ma

w związku z tym konstytucyjnego uzasadnienia wydłużenie okresu dostosowawczego. Przeciwnie, istnieje legitymowany interes publiczny w doprowadzeniu do możliwie jak najszybszego odzyskania przez ANR władztwa nad nieruchomością, czemu niewątpliwie sprzyja możliwość żądania wynagrodzenia ustalanego na podstawie zaskarżonego przepisu. Trybunał zwraca uwagę, że przepis nie ma charakteru retroaktywnego, lecz retrospektywny. Ma zastosowanie tylko do stosunków trwających w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, a przewidziane w nim wynagrodzenie należne jest od dnia wejścia w życie tej ustawy i obejmuje stan, który w poprzednim reżimie prawnym był uznawany za delikt podlegający odpowiedzialności prawnej. Nie sposób zatem uznać naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niezależnie od powyższych argumentów, Trybunał zauważa, że ustawodawca zachował konstytucyjny standard dotyczący regulacji stosunków o charakterze cywilnoprawnym. Zakwestionowany przepis nie reguluje zarazem drażliwych materii, dla których Trybunał wymagał w dotychczasowym orzecznictwie wydłużonego okresu spoczywania ustawy przekraczającego miesiąc. Ponadto podmioty korzystające z nieruchomości Skarbu Państwa bez tytułu prawnego miały zapewnione 30 dni na zwrócenie nieruchomości właścicielowi bez narażenia się na negatywne dla nich skutki zaskarżonego przepisu. Jest to okres wystarczający na dokonanie czynności faktycznych i złożenie stosownych oświadczeń woli. Niezależnie od powyższego argumentu, w dotychczasowym orzecznictwie podkreślano, że zasada zapewnienia odpowiedniej *vacatio legis* nie chroni jednostek przed pogorszeniem sytuacji prawnej związanej z wejściem w życie nowego prawa, ale wymaga zapewnienia okresu dostosowawczego na adaptację do nowych uwarunkowań (zob. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. K 23/12, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 113). W tym kontekście Trybunał stwierdza, że nowe przepisy – określające wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości pięciokrotności stawki wywoławczej czynszu – znajdą zastosowanie do tego okresu bezumownego korzystania z nieruchomości, który będzie trwał po dniu wejścia w życie ustawy. Przed 3 grudnia 2011 r., tj. przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości rolnej Skarbu Państwa będzie obliczane na zasadach ogólnych wynikających z art. 224 i n. k.c.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.