



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 9 listopada 2016 r.

Pozycja 83

## POSTANOWIENIE z dnia 7 listopada 2016 r. Sygn. akt P 91/15

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Małgorzata Pyziak-Szafnicka – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Julia Przyłębska  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym 7 listopada 2016 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Gdańsku:

czy art. 39b ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (j.t. Dz.U.2012.1187, ze zm.), w zakresie określającym należne Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości przez osobę władającą nią bez tytułu prawnego w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

postanawia:

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

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. Sąd Okręgowy w Gdańsku, Wydział XV Cywilny (dalej: SO w Gdańsku lub sąd pytający), w postanowieniu z 23 marca 2015 r. (data wpływu do Trybunału Konstytucyjnego: 21 kwietnia 2015 r.), sygn. akt XV C 825/14, zwrócił się do Trybunału z pytaniem prawnym, czy art. 39b ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U.2016.1491, ze zm.; dalej: ugnr), w zakresie określającym należne Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości przez osobę władającą nią bez tytułu prawnego w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umo-

wy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu (dalej: 5-krotność czynszu dzierżawnego), jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

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

Pozwana, której sprawę rozpatruje sąd pytający, była od 8 grudnia 2006 r. do 11 lipca 2012 r. dzierżawcą nieruchomości rolnych, wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zarządzanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, Oddział Terenowy w Gdańsku (dalej: ANR, Agencja albo powódka). Z łączącej strony umowy dzierżawy wynikało, że w razie niewydzierżawienia nieruchomości po rozwiązaniu lub wygaśnięciu stosunku dzierżawy w umówionym terminie, Agencja ma prawo do naliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie przez pozwaną z nieruchomości w wysokości dotychczasowego czynszu, powiększonej o karę umowną w wysokości 25% tego czynszu.

Z powodu powtarzających się opóźnień w zapłacie czynszu umowa dzierżawy została rozwiązana przez Agencję 12 lipca 2012 r., a wydanie nieruchomości miało nastąpić 7 grudnia 2012 r. (terminy wskazane przez Agencję). Pozwana korzystała jednak z nieruchomości bez tytułu prawnego do 9 września 2013 r. Agencja zażądała w związku z tym wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości i po bezskutecznych wezwaniach do zapłaty skierowała w tej sprawie pozew do sądu pytającego. Jako podstawę swoich roszczeń wskazała art. 39b ust. 1 ugrn, przewidujący wynagrodzenie w wysokości 5-krotności czynszu dzierżawnego.

1.2. W opinii SO w Gdańsku, art. 39b ust. 1 ugrn zaskarżonej ustawy narusza konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji (na którą składają się m.in. omówione przez sąd pytający zasady: zaufania obywateli do państwa i prawa, zasada proporcjonalności oraz zasada poprawnej legislacji), oraz jest niezgodny z zasadą równości wobec prawa, wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem sądu pytającego, zaskarżony przepis nie pozostawia sądowi możliwości swobodnej oceny dowodów, ponieważ jego stosowanie przez sądy sprowadza się do dokonania operacji rachunkowej. Przewidziane w nim wynagrodzenie przypomina swego rodzaju karę cywilną, wymierzaną jednak w inny sposób niż sankcje karne (tj. bez uwzględnienia okoliczności dotyczących sprawcy i popełnionego czynu). Ma ono jednak charakter cywilnoprawny, zapewnia Agencji „pełną restytucję utraconych pożytków prawnych z nieruchomości”, a nawet stwarza po jej stronie „dodatkowe i to znaczne przysporzenie”. W opinii sądu pytającego, taki „sposób ustalenia wynagrodzenia narusza zasady proporcjonalności i porządnej legislacji”.

Sąd pytający stwierdził, że wykładnia językowa zaskarżonego przepisu prowadzi do wniosku, że podstawą obliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie jest czynsz płacony wcześniej przez dzierżawcę, który następnie stał się bezumownym użytkownikiem, ale hipotetyczna wywoławcza wysokość czynszu, dowolnie ustalana przez Agencję (wskazana w ogłoszeniu o przyszłym, jeszcze nieogłoszonym i nie rozstrzygniętym przetargu). Natomiast „osoba władająca nieruchomością, która była wcześniej dzierżawcą i uczestniczyła w przetargu, a więc miała wpływ na wysokość ceny i warunki zawartej umowy, obecnie nie ma żadnego wpływu na ustalanie wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości”. „Stanowi to naruszenie zasad równości, proporcjonalności i przyzwoitej legislacji”.

Zdaniem sądu pytającego, art. 39b ugrn w kwestionowanym zakresie narusza także zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, ponieważ stanowi istotną i nadmierną ingerencję państwa we wcześniej zawarte stosunki cywilnoprawne. Przepis ten został wprowadzony bez żadnych regulacji przejściowych, podczas gdy kwestia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości po ustaniu umowy dzierżawy była

regulowana w umowie między stronami. „Państwo może dążyć do zapewnienia ochrony swego prawa własności, ale zastosowana ochrona wykracza rażąco ponad potrzebę. Istnieje oczywista dysproporcja między tak chronionym interesem Państwa i interesem jednostki”.

Sąd pytający podniósł również, że zaskarżona regulacja narusza zasadę równości, ponieważ „faworyzuje jeden podmiot stosunków prawnych względem drugiego i to w rażący sposób”. Daje ona Agencji „prawo do określenia wysokości wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy według jej uznania, a świadczenie jako 5-krotność tego wynagrodzenia nie tylko rekompensuje utracone przez Agencję korzyści[,] jakie mogłaby uzyskać w wyniku zawarcia umowy dzierżawy z innym podmiotem, ale [także] przyznaje Agencji korzyść, której nigdy nie uzyskałaby”. Inny właściciel w podobnej sytuacji „uzyskałby wynagrodzenie za korzystanie z jego rzeczy bez tytułu prawnego na poziomie jednorazowego czynszu”, który uzyskałby z tytułu najmu lub dzierżawy rzeczy. Kwestionowany przepis prowadzi więc do różnego traktowania podmiotów w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej.

1.3. Uzasadniając wpływ ewentualnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym, SO w Gdańsku wskazał, że jego wątpliwości budzi konieczność zastosowania art. 39b ust. 1 ugrn „w sytuacji, gdy umowa dzierżawy została zawarta przed wejściem w życie tego przepisu i określała świadczenie należne właścicielowi z tytułu korzystania z nieruchomości przez byłego dzierżawc[ę] po zakończeniu umowy dzierżawy oraz to, czy zgodny z przywołanymi wyżej wzorcami kontroli jest sposób ustalania wysokości tego wynagrodzenia”. Ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanej regulacji „będzie miało bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia sprawy[,] albowiem sąd będzie musiał rozważyć rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z postanowieniami umowy zawartej między stronami”.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 7 września 2016 r. wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, zarzuty sądu występującego z pytaniem prawnym nie są poparte odpowiednią argumentacją przekonującą o słuszności prezentowanych tez. Uzasadnienie ograniczające się do przedstawienia istniejącego stanu prawnego i do oceny go jako naruszającego wskazane zasady konstytucyjne nie może być uznane jako spełniające wymagania, o których mowa w art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: uTK). Z tej przyczyny, w ocenie PG, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 uTK.

W przypadku gdyby TK nie podzielił oceny co do niespełnienia przez omawiane pytanie prawne wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem, w dalszej części stanowiska PG dokonał analizy problemu prawnego przedstawionego przez sąd występujący z pytaniem prawnym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, brak jest argumentów przemawiających za niezgodnością zaskarżonej regulacji z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą proporcjonalności i zasadą prawidłowej legislacji oraz z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości. Dodając art. 39b ugrn, ustawodawca należycie wyważył cel legislacyjny i środek użyty do jego realizacji. Podwyższenie wynagrodzenia z tytułu korzystania z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego pozostaje w bezpośrednim związku z celami, dla realizacji których przyjęto ustawę o nieruchomościach rolnych. Wprowadzony wyjątek od zasady równej ochrony prawnej własności pozostaje w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, jakimi są właściwa organizacja oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Równocześnie wyjątek ten nie prowadzi do nieproporcjonalnego naruszenia interesów właścicieli nieruchomości rolnych nieobjętych ochroną art. 39b ugrn.

3. Do dnia wydania niniejszego postanowienia nie wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego stanowisko Sejmu.

4. Odpowiadając na pismo Trybunału z 19 stycznia 2016 r., Prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w piśmie z 18 marca 2016 r. przekazał informacje dotyczące zjawiska bezumownego użytkowania gruntów należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, podstaw prawnych odmowy płatności bezpośrednich bezumownym użytkownikom tych gruntów, a także działań podejmowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w celu przeciwdziałania tworzeniu sztucznych warunków, w kontekście bezumownego użytkowania tych gruntów.

5. Odpowiadając na pismo Trybunału z 19 stycznia 2016 r., Prezes Agencji Nieruchomości Rolnych w piśmie z 7 kwietnia 2016 r. przedstawił informacje dotyczące nieruchomości rolnych Skarbu Państwa znajdujących się w posiadaniu bezumownych użytkowników oraz wynagradzania za bezumowne użytkowanie tych nieruchomości.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do art. 39b ust. 1 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U.2016.1491, ze zm.; dalej: ugnr), osoba „władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu [Własności Rolnej Skarbu Państwa] bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji [Nieruchomości Rolnych] 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. 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. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że dopuszczalność zadania pytania prawnego jest uwarunkowana trzema przesłankami: 1) podmiotową – wedle której może to uczynić jedynie sąd jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatury i egzekutywy, 2) przedmiotową – w myśl której przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie zarzut niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą oraz 3) funkcjonalną, która ogranicza możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym tylko do sytuacji, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem. Niezależnie od tego, merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest także od spełnienia przez pytający sąd wymogów formalnych określonych w ustawie z 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: uTK).

Pytanie sądu spełnia wymagania dotyczące wniesienia go oraz merytorycznego rozpoznania, wymienione w art. 33 uTK. Sąd, wskazując zakwestionowany przepis i konstytucyjne wzorce kontroli, podniósł argumenty na uzasadnienie jego niezgodności z Konstytucją oraz wykazał istnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

3. Stosownie do art. 40 ust. 1 pkt 1 uTK, Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne. Zbędność orzekania zachodzi między innymi wówczas, gdy kwestionowana norma lub kwestionowane

normy były już w innej sprawie przedmiotem kontroli co do ich zgodności z Konstytucją (zob. np. postanowienia TK z: 21 grudnia 1999 r. w sprawie K 29/98<sup>1</sup>; 3 października 2001 r. w sprawie SK 3/01 oraz 25 lutego 2004 r. w sprawie K 35/03). Ujemna przesłanka zbędności orzekania w sprawie ma miejsce wtedy, gdy występuje w niej identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca konstytucyjnego oraz postawionych zarzutów, jak w sprawie, w której Trybunał Konstytucyjny już wcześniej orzekał (por. szerzej J. Królikowski, *Ujemna przesłanka zbędności orzekania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, *Studia Prawnicze* 2008, z. 4, s. 59 i nast.). W takim przypadku Trybunał dokonuje oceny sprawy w kategoriach pragmatycznych, gdyż ocenia celowość prowadzenia postępowania i orzekania w kwestii, która została już jednoznacznie i ostatecznie rozstrzygnięta (por. postanowienie TK z 10 lipca 2007 r. w sprawie P 40/06). Zasada ta, z jednej strony, stabilizuje sytuację powstałą w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego (zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału mają bowiem moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne), z drugiej zaś strony, nie zamyka drogi do dalszego procedowania przed Trybunałem pod warunkiem wskazania innych, niż dotychczas badane, wzorców kontroli.

Odnosząc przedstawione wyżej, wypracowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, reguły kontroli konstytucyjnej do niniejszej sprawy, należy zauważyć, że art. 39b ust. 1 ugrn był już przedmiotem rozpoznania przez Trybunał w kontekście wzorców kontroli konstytucyjności powołanych w niniejszym pytaniu prawnym.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 października 2016 r. w sprawie P 123/15 orzekł, że art. 39b ugrn 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.

Trybunał dokonał już zatem oceny konstytucyjności art. 39b ugrn z przepisami Konstytucji wskazanymi jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Ponowna kontrola tego samego przepisu z tymi samymi wzorcami kontroli wykazuje, że wystąpiła przeszkoda wydania wyroku. Uzasadnia to umorzenie postępowania w sprawie na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 uTK ze względu na zbędność wydania wyroku.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

---

<sup>1</sup> Powołane orzeczenia Trybunału pochodzą z *Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy*, <http://otkzu.trybunal.gov.pl>