



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 23 marca 2017 r.

Pozycja 16

POSTANOWIENIE

z dnia 22 marca 2017 r.

Sygn. akt P 5/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

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

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 marca 2017 r., pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu:

czy art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 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 pięciokrotność 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 Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 15 stycznia 2016 r. Sąd Rejonowy w Grudziądzu, I Wydział Cywilny (dalej: sąd pytający), zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1187, ze zm.; dalej: u.g.n.r.), w zakresie określającym należne Agencji Nieruchomości Rolnych wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości przez osobę władającą nią bez tytułu prawnego w wysokości stanowiącej pięcio-

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.

1.1. Pytanie prawne zostało zadane na tle toczącej się przed sądem pytającym sprawy z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnej (dalej też: ANR) o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, „zawiadywanej powierniczo” przez pozwaną przez ponad 15 lat. W nakazie zapłaty z maja 2015 r., wydanym w postępowaniu upominawczym, Sąd Rejonowy w G. nakazał pozwanej, aby zapłaciła Agencji tytułem dochodzonego wynagrodzenia kwotę 2274,59 zł z ustawowymi odsetkami oraz 628,50 zł tytułem kosztów procesu. Obecne postępowanie przed sądem pytającym toczy się na skutek wniesionego przez pozwaną sprzeciwu od nakazu zapłaty, w którym podniesiono szereg kwestii spornych co do kwalifikacji przez Agencję łączącej strony relacji prawnej.

W sprawie ustalono, że użytkowany przez stronę pozwaną grunt o powierzchni ok. 1 ha pierwotnie miał wejść w skład gospodarstwa, które strona pozwana nabyła na własność od Agencji w wyniku przetargu wygranego w 1999 r. Z uwagi na brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sporny grunt, choć gospodarczo związany z sąsiednią nieruchomością, nie został objęty tym przetargiem. Strona pozwana twierdzi, że dopiero po wygraniu przetargu zorientowała się, że fragment ten nie został nim objęty, oraz poznała tego przyczynę. Ustną zgodę na doraźne i tymczasowe władanie gruntem wyrazić miał obecny na przetargu pracownik Agencji, zezwalając stronie na nieodpłatne korzystanie z tej działki do czasu przygotowania planu i ogłoszenia przetargu uzupełniającego. Brak podjęcia przez Agencję jakichkolwiek działań w tym kierunku sprawił, że pod koniec 2009 r. strona pozwana złożyła do Agencji pismo o zamiarze kupna tej działki lub wzięcia jej w dzierżawę, które pozostało bez odpowiedzi.

W latach 2012-2013 pozwana składała wnioski do Agencji o dopłaty bezpośrednie do zajmowanej działki, otrzymała je i pobierała je. Po złożeniu po raz trzeci wniosku o płatności w 2014 r., Agencja zwróciła się o przedstawienie dokumentów potwierdzających tytuł prawny do działki, a na wypadek braku takich dokumentów – wezwała pozwaną do nienaruszania posiadania Agencji oraz do wydania zajmowanej działki do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z dniem 16 września 2014 r. Agencja poinformowała, że dopiero w wypadku odmowy zwrotu nieruchomości we wskazanym terminie pozwana stanie się osobą bezumownie władającą nieruchomością. Strona pozwana wydała Agencji zajmowaną działkę 16 września 2014 r. Wówczas Agencja, w związku z informacją o pobieraniu przez pozwaną płatności bezpośrednich, naliczyła opłatę za bezumowne korzystanie z nieruchomości w okresie do 16 września 2014 r. za 10 lat wstecz, tj. od 1 stycznia 2004 r., rozbijając wynagrodzenie na dwa okresy. Od dnia wejścia w życie art. 39b u.g.n.r., tj. od 3 grudnia 2011 r., do dnia wydania nieruchomości Agencji, tj. do 16 września 2014 r., wynagrodzenie zostało obliczone na podstawie art. 39b ust. 1-2 u.g.n.r. w wysokości 5-krotności czynszu oczekiwanego od tej nieruchomości na dzień zażądania zwrotu nieruchomości, tj. należnego w sierpniu 2014 r. Ta część opłaty wyniosła ok. 1845 zł. Podstawą do obliczenia wynagrodzenia za okres od 1 stycznia 2004 r. do 2 grudnia 2011 r. była wysokość oczekiwanego czynszu dzierżawnego, jaki wynosił dla tej działki na dzień 1 stycznia 2004 r., wyliczonego na podstawie tabeli średnich czynszów dzierżawnych dla Oddziału ANR z uwzględnieniem klas i rodzajów użytków rolnych. Ta część wynagrodzenia wyniosła ok. 370 zł.

W nakazie zapłaty Sąd Rejonowy w G. nakazał pozwanej zapłatę dochodzonej kwoty. We wniesionym sprzeciwie od nakazu zapłaty, pozwana kwestionuje możliwość zastosowania art. 39b u.g.n.r., tj. by w okolicznościach sprawy doszło do bezumownego korzystania przez nią z zajmowanej działki. Choć niewątpliwie nie była jej dzierżawcą, jednak korzystała

z niej na podstawie innego rodzaju porozumienia z ANR. Odpowiedzialność za bezumowne korzystanie z nieruchomości powstaje zaś wtedy, gdy ktoś włada nieruchomością w sposób bezprawny, tj. wbrew woli właściciela. ANR w odpowiedzi na sprzeciw wskazuje, że zgoda na użytkowanie zajmowanej działki w jakiegokolwiek formie bez przeprowadzenia procedury przetargowej i podpisania pisemnej umowy wydaje się niemożliwa. Gdyby jednak pozwana istotnie uzyskała nieformalną (ustną) zgodę na korzystanie z gruntu, przynajmniej uiszczałaby od niego jakiś czynsz i podatek rolny. Ze stanowiskiem tym nie zgadza się strona pozwana. W jej ocenie doszło do wyrażenia zgody na przeciągające się, bez winy pozwanej, tymczasowe i nieodpłatne korzystanie z działki na podstawie stosunku prawnego innego niż dzierżawa, które to używanie było kontynuowane z przyzwolenia właściciela nieinteresującego się gruntem przez następne 15 lat. Pozwana wskazywała też, że w razie przyjęcia, iż korzystała bezumownie z działki, nie zostały spełnione dalsze przesłanki zastosowania art. 39b u.g.n.r., skoro ANR nie była w stanie wykazać, że na skutek rzekomo bezumownego korzystania z nieruchomości utraciła jakieś korzyści. Nawet po złożeniu przez pozwaną w 2009 r. wniosku o zakup działki Agencja nie wykazała zainteresowania wskazanym gruntem i nie zechciała np. oddać go w dzierżawę pozwanej, ani innej osobie, za zapłatą czynszu. Agencja nie wykazała też, że miała inną koncepcję zagospodarowania nieruchomości w czasie, gdy władała nią pozwana, ani że zamierzała nieruchomość sprzedać, wydzierżawić ją i uzyskać czynsz.

Strona pozwana wniosła o ocenę przez sąd żądania ANR zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości w kategoriach nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 k.c.), polegającego na wykonywaniu przez Agencję przyznanego jej prawa w sposób sprzeczny z zasadami współzycia społecznego i z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Z kolei w ocenie ANR, nie ma podstaw do zastosowania art. 5 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380; dalej: k.c.), ponieważ nie wykazano wydania przez nią przyzwolenia na zajmowanie gruntu oraz na niepłacenie czynszu i podatku rolnego. Zgłoszona w 2009 r. chęć zakupu gruntu nie potwierdza tezy o władaniu gruntem za zgodą ANR. To raczej nieodpłatne korzystanie przez 15 lat z gruntu państwowego i osiągnięcie z tego tytułu zysku stanowi o nadużyciu prawa przez stronę pozwaną.

1.2. W uzasadnieniu wniesionego pytania prawnego dotyczącego konstytucyjności art. 39b u.g.n.r., sąd pytający podnosi, że:

– ewentualne wyeliminowanie z obrotu prawnego kwestionowanego przepisu art. 39b ust. 1 u.g.n.r. będzie mieć bezpośredni wpływ na sposób rozstrzygnięcia toczącej się przed nim sprawy, gdyż zostanie wyłączona podstawa do orzeczenia 5-krotności wynagrodzenia, a sąd orzekający będzie mógł wydać „sprawiedliwe rozstrzygnięcie” w oparciu o takie same przepisy i kryteria, jak w przypadku nieruchomości rolnych niepaństwowych;

– kwestionowany przepis wprowadza nadmierną (zbyt wysoką) sankcję za bezumowne korzystanie z cudzej nieruchomości. Istnieje tu oczywista dysproporcja pomiędzy chronionym interesem państwa i interesem jednostki w postaci osoby korzystającej bezumownie z państwowej nieruchomości rolnej. Kwestionowana regulacja wprowadza swego rodzaju karę cywilną, a nie rekompensatę za brak korzystania przez właściciela ze swojej nieruchomości, i stwarza Agencji dodatkowe znaczne przysporzenie. Świadczenie w wysokości 5-krotności czynszu nie tylko rekompensuje utracone przez Agencję korzyści, jakie mogłaby uzyskać w wyniku zawarcia umowy dzierżawy z innym podmiotem, ale przyznaje także korzyści, której Agencja nigdy by nie uzyskała. Ochrona interesu państwa wykracza w tym wypadku rażąco ponad istniejącą potrzebę, a wprowadzenie kwestionowanej regulacji stanowi nadmierną ingerencję państwa w stosunki cywilnoprawne, przez co naruszone zostały zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– brak możliwości miarkowania przez sąd należnej opłaty narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Rolą sądu jest jedynie obliczenie poprawności naliczenia należnego wynagrodzenia, niezależnie od okoliczności sprawy. Przepis nie pozostawia sądowi możliwości swobody orzekania, jeśli chodzi o ocenę sytuacji pozwanego zobowiązanego do wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości, np. co do sposobu tego korzystania, sposobu wejścia w posiadanie nieruchomości rolnej, zachowania się przedstawicieli ANR, przyczyn niewydawania nieruchomości itp. Tymczasem nawet podczas wymiaru kary w postępowaniu karnym art. 53 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137) nakazuje sądowi brać pod uwagę cały szereg okoliczności dotyczących sprawy i popełnionego czynu. Z drugiej strony, przepis pozostawia samej Agencji zbyt duży luz decyzyjny w określaniu wysokości należnego wynagrodzenia, ponieważ ustawa ostatecznie odsyła do wywoławczej wysokości czynszu, którą ustala ANR, a nie sąd czy inny podmiot. W ten sposób kwestionowany przepis oddaje ANR prawo do określenia wysokości wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy według jej własnego uznania;

– ustawodawca odmiennie traktuje podmioty podobne, znajdujące się w identycznych sytuacjach prawnych i faktycznych. Inny niż ANR właściciel takiej samej nieruchomości uzyskałby wynagrodzenie za bezumowne korzystanie bez tytułu prawnego na podstawie przepisów ogólnych na poziomie jednorazowego czynszu, jaki można by uzyskać z tytułu najmu lub dzierżawy rzeczy. Państwo ma prawo chronić swoją własność, ale określenie należnego ANR wynagrodzenia 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, zostało uczynione w sposób nadmierny. Kwestionowany przepis oddaje Agencji prawo do określania wysokości wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i tym samym dodatkowo faworyzuje w rażący sposób jeden z podmiotów stosunków prawnych. Z tej przyczyny kwestionowany przepis narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji), prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) i zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji);

– kwestionowany przepis wprowadza również sankcję za korzystanie z cudzej nieruchomości bez właściwych przepisów przejściowych, ingerując bezpośrednio w zakres odpowiedzialności cywilnej w czasie trwania określonego stanu faktycznego – korzystania z cudzej własności. Tymczasem konstytucyjne zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) wymagają, by państwo nie stanowiło norm prawnych nakazujących obciążanie obywateli obowiązkami bez odpowiednich przepisów przejściowych. Zmiana dotychczas obowiązującego prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla dotychczasowej sytuacji prawnej podmiotów, powinna być dokonywana z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Tymczasem kwestionowany przepis ma bezpośrednie zastosowanie do stanów faktycznych, które już istniały w chwili jego wejścia w życie. Skoro rozpoczęte zostało jakieś przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, że będzie ono realizowane w pewnym okresie, to obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten czas wykorzystać. Dla zainteresowanych podmiotów powinna zatem zostać stworzona możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej.

2. W piśmie z 5 maja 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu i zajął stanowisko, że art. 39b ust. 1 u.g.n.r. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis narusza konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) przez nieproporcjonalne (art. 31 ust. 3 Konstytucji) naruszenie zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1

Konstytucji), a stopień uchybień względem praw gwarantowanych konstytucyjnie sprawia, że omawiana regulacja godzi także w zasadę sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji).

W ocenie Rzecznika, główną kwestią w niniejszej sprawie pozostaje problem nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej nie tyle prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych, ile drugiej strony stosunku prawnego, tj. bezumownych posiadaczy cudzych gruntów rolnych, przez znaczne zróżnicowanie nałożonych na nich obowiązków o charakterze majątkowym. Cechą relewantną jest korzystanie z cudzego gruntu rolnego bez tytułu prawnego, a nie posiadanie statusu właściciela nieruchomości. Ustawodawca nie dyscyplinuje bezumownych posiadaczy gruntów prywatnych, jedynie posiadaczy mienia państwowego. Za konieczne i dopuszczalne Rzecznik uznał skorygowanie wzorców wskazanych w *petitum* pytania prawnego. Sąd pytający, opisując naruszenia zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), lokalizuje je w obszarze cywilnych skutków majątkowych objętych gwarancjami art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Uzasadnione wydaje się dodanie wzorca art. 64 ust. 2 Konstytucji, odnoszącego się wprost do zasady równej ochrony własności i praw majątkowych oraz skonfrontowanie go z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ograniczeń ochrony konstytucyjnych wolności i praw wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pomimo, że oba wzorce nie zostały wskazane w *petitum* pytania prawnego, w uzasadnieniu wniosku sąd pytający szeroko odwołuje się do obu zasad.

Wątpliwości Rzecznika budzi pierwsze kryterium oceny proporcjonalności, czyli przydatność i zdolność do doprowadzenia do zakładanych przez ustawodawcę celów. Podstawowym walorem kwestionowanego przepisu jest jego potencjalny efekt odstrasżający. Wprowadza on w istocie dotkliwe sankcje finansowe dla posiadaczy niektórych gruntów państwowych. Jednak procedura odzyskiwania gruntów zajętych bezprawnie nie różni się niczym od zasad przewidzianych dla obrotu powszechnego; nie doszło do ułatwienia procedury faktycznego odbierania nieruchomości. Kwestionowany przepis nie przyznaje wzmocnionej ochrony gospodarstwom rodzinnym, chronionym przecież konstytucyjnie na podstawie art. 23 Konstytucji. Nie służy także zachowaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, nie zapobiega ograniczeniu przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze ani nie zapobiega ich dewastacji i degradacji. Nałożenie obowiązku zapłaty wysokiego wynagrodzenia nie ma też bezpośredniego przełożenia na skuteczność odzyskiwania przez Agencję realnego władztwa nad nieruchomościami po wejściu w życie kwestionowanego przepisu w 2011 r. W świetle wyników kontroli NIK, Agencja dysponująca stosownymi instrumentami prawnymi w wielu wypadkach z nich nie korzystała, faktycznie przyzwalając na tzw. dzikie dzierżawy. Najwyższa Izba Kontroli nie miała wątpliwości, że w rzeczywistości główną przyczyną problemów była niegospodarność Agencji i co najmniej opieszale podejmowanie działań właścicielskich, jeśli nie zaniechanie, w celu odzyskania władztwa nad bezumownie użytkowanymi dzierżawami. Kwestionowana norma nie zmierza jednak do wyeliminowania istniejących nieprawidłowości w działaniu Agencji, nie promuje podejmowania skutecznych czynności wobec posiadaczy, a wręcz zachęca Agencję do jak najdłuższego utrzymywania *status quo*, gdyż odebranie nieruchomości i przekazanie jej w legalną dzierżawę zmniejszy pięciokrotnie wpływy Agencji. Dla Rzecznika istotne jest tu także naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej zakorzenionej w art. 2 Konstytucji, której uchybia faworyzowanie podmiotu, który nie wykonywał rzetelnie swoich podstawowych obowiązków dbałości o powierzone mienie i przyznanie właśnie jemu wysokiej „premi za bierność”.

Rzecznik wątpi, czy powody wprowadzenia w 2011 r. kwestionowanego rozwiązania pokrywają się z deklarowanymi celami. Występuje bowiem koincydencja między kwotą uzyskaną rokrocznie przez Agencję z tytułu dochodzonych opłat z art. 39b u.g.n.r. a kwotą, o którą zmniejszeniu uległy dotychczasowe korzyści płynące dla Agencji ze wspólnej polityki rolnej w związku ze zlikwidowaniem z końcem 2012 r. jednostek gospodarczych Agencji

i utratą przez Agencję kwalifikacji posiadacza uprawnionego do korzystania z unijnych programów wsparcia finansowego. W ocenie Rzecznika, utrzymanie równowagi budżetowej ANR nie jest wartością podlegającą konstytucyjnej ochronie, a zapewnienie jej wpływów ze sprzedaży i dzierżawy gruntów nie można kwalifikować jako interesu publicznego ani tym bardziej utożsamiać go z interesem fiskalnym czy budżetowym. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy cel podwyższenia poziomu ochrony gruntów państwowych rzeczywiście znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych, czy też jedynie w aktualnej polityce rolnej realizowanej na podstawie ustaw i aktów podustawowych, a w największym stopniu przez właściwego ministra za pomocą postanowień statutu Agencji.

Zdaniem Rzecznika, prawa majątkowe podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji to nie tylko te wynikające z zawartych umów, ale również i te, które wynikają z innych zdarzeń prawnych z zakresu prawa cywilnego. Tymczasem w niniejszej sprawie naruszona została proporcjonalność „sankcji” cywilnej jako takiej w odniesieniu do charakteru dokonanego naruszenia prawa. Podstawową funkcją kwestionowanej normy jest wprowadzenie represji i odstraszanie potencjalnych użytkowników oraz zapewnienie odpowiednio wysokich wpływów do budżetu przez finansowe karanie rolników. Mamy tu w istocie do czynienia nie z instytucją prawa cywilnego, ale z ukrytą daniną publiczną na rzecz Skarbu Państwa. Opłata za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest zaś w założeniu instytucją prawa cywilnego o szerokim charakterze odszkodowawczym. Jej celem jest całościowe wyrównanie uszczerbków właściciela spowodowanych bezpodstawnym odsunięciem go od posiadania. Instytucja ma zatem doprowadzać do przywrócenia równowagi majątkowej między podmiotami prawa cywilnego, a nie dokonywać przesunięcia majątkowego nieznajdującego uzasadnienia w rozmiarze doznanych uszczerbków, ani tym bardziej represjonować tego, który naruszył cudze prawo. Celem prawa cywilnego nie jest bowiem karanie sprawcy jako osoby. W świetle kompensacyjnego co do zasady charakteru wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, roszczenie w wysokości 5-krotności należnego czynszu umownego należy uznać za nieproporcjonalną sankcję wobec osoby zobowiązanej do zapłaty „odszkodowania”. Pięciokrotna „karna” stawka opłat nie jest przy tym w żaden sposób uzależniona czy powiązana z zakresem i wysokością uzyskanego wsparcia unijnego dla bezumownego posiadacza ani z możliwością wykorzystania przez Agencję dostępnych jej instrumentów i mechanizmów dochodzenia zwrotu korzyści uzyskanych sprzecznie z celami unijnego systemu wsparcia.

W ocenie Rzecznika, w relacji pomiędzy ANR a bezumownym posiadaczem jej nieruchomości została zachwiana równowaga wymagana przy regulowaniu stosunków prawa prywatnego. Argument o konieczności wzmożonej ochrony mienia państwowego ze względu na skalę naruszeń jest argumentem ilościowym, a nie jakościowym. To, że dany grunt pozostaje w zasobie państwowej osoby prawnej, nie uzasadnia też uprawnienia Agencji do pobierania wyższego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z jego gruntu. Nie można wskazać normy konstytucyjnej, która uzasadniałaby wprowadzenie takiego jednostkowego uprzywilejowania. Ustawa zasadnicza nie pozwala na różnicowanie ochrony prawa własności na podstawie kryterium podmiotowego, odwołującego się do podziału na własność prywatną i państwową. Przepisy Konstytucji nie przewidują już szczególnej ochrony własności państwowej ani też ustrój Rzeczypospolitej nie wprowadza systemu preferencyjnego dla własności państwowej. Państwo nie powinno dla siebie tworzyć znacząco korzystniejszego reżimu ochrony własności niż ten, który zapewnia ogółowi właścicieli.

Rzecznik podnosi również, że zastosowana sankcja nie spełnia wymogu konieczności ograniczeń wolności i praw, gdyż istnieją środki mniej dolegliwe, za pomocą których można skuteczniej osiągnąć zakładane przez prawodawcę cele, przez dyscyplinowanie właściciela do należytej dbałości o swoją własność, ułatwienie mu procedur windykacyjnych, zachęcanie do wykorzystania fachowego aparatu urzędniczego i dostępnej profesjonalnej obsługi prawnej

itp. To nie finansowe kary, ale egzekwowanie na bieżąco wszystkich wypadków nadużyć, nawet na zasadach ogólnych (art. 224 § 2 i art. 225 k.c.) lepiej zabezpieczałoby państwowe mienie niż sankcja z art. 39b ust. 1 u.g.n.r. Konsekwentne i szybkie egzekwowanie uprawnień zdaje się mieć lepszy walor odstrasżający potencjalnych naruszcycieli niż drakońskie kary. Tymczasem kwestionowany surowy przepis może wręcz utrwaląć istniejące patologie, jedyną jego funkcją jest bowiem ukaranie posiadaczy i w żaden sposób nie mobilizuje on samej Agencji do podejmowania skuteczniejszych działań właścicielskich. Nie ułatwia ani nie usprawnia samych procesów odzyskiwania gruntów.

Kluczowym argumentem przeciwko konstytucyjności art. 39b ust. 1 i 3 u.g.n.r. pozostaje dla Rzecznika fakt, że zaskarżona norma w jednakowym stopniu karze posiadaczy zarówno w złej, jak i w dobrej wierze. Co do zasady także posiadacze bezumowni nieruchomości rolnej w dobrej wierze podlegają opłacie w wysokości 5-krotnego czynszu, mimo że na podstawie zasad ogólnych k.c. (art. 224-225 k.c.) dobra wiara posiadacza w całości chroniłaby go przed jakimikolwiek roszczeniami uzupełniającymi właściciela. Nie ulega wątpliwości, że art. 39b ust. 1 u.g.n.r. stosuje się również do osób pozostających w błędnym, ale usprawiedliwionym okolicznościami sprawy przekonaniu, że ich posiadanie opiera się na prawie. Art. 39b ust. 3 u.g.n.r. wyłącza bowiem wyraźnie także te przepisy art. 224-231 k.c., które odnoszą się do posiadaczy w dobrej wierze, a władanie w dobrej lub złej wierze nie jest również uwzględnione w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie szczegółowych przesłanek odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia należności Agencji Nieruchomości Rolnych oraz trybu postępowania w tych sprawach (Dz. U. Nr 210, poz. 1619, ze zm.), gdyż przesłanki zastosowania zwolnień mają tu charakter socjalny związany ze szczególną sytuacją majątkową lub życiową zobowiązanego.

Tymczasem treść art. 23a ust. 1a u.g.n.r., dodanego 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), stanowi, że od 30 kwietnia 2016 r. Agencja może umorzyć, odroczyć lub rozłożyć na raty należności powstałe z tytułu władania nieruchomością Zasobu bez tytułu prawnego, na wniosek osoby władającej tą nieruchomością, jeżeli osoba ta władała nieruchomością w dobrej wierze. Przepis ten potwierdza zasadę obciążenia „karnym” wynagrodzeniem także posiadaczy w dobrej wierze, co należy uznać za szczególnie krzywdzące i niesprawiedliwe. Reakcja ustawodawcy nie może bowiem abstrahować od okoliczności, w jakich doszło do naruszenia danego prawa, tym bardziej że akurat wobec posiadaczy w dobrej wierze przepis ten nie pełni nawet funkcji prewencyjnej, gdyż osoby te z założenia nie uświadamiają sobie faktu bezumownego korzystania z gruntu. Z informacji uzyskanych przez Rzecznika wynika również, że dość często zdarzają się pomyłki, np. na skutek błędów w ewidencji samej Agencji, które działki pozostają czyją własnością.

3. W piśmie z 7 września 2016 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 83 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.) z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Prokuratora Generalnego, uzasadnienie pytania prawnego ogranicza się do przedstawienia stanu prawnego i do oceny go jako ogólnie naruszającego wskazane konstytucyjne zasady. W związku z tym nie może być uznane za spełniające wymagania, o których mowa w art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy o TK z 2016 r. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania pytania prawnego zależy bowiem od spełnienia wymagań formalnych pisma inicjującego postępowanie, w tym wymagania uzasadnienia postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Pytanie prawne, w którym sąd ogranicza się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał. Z tej przyczyny powołanie się

przez sąd pytający w niniejszej sprawie na art. 32 ust. 1 Konstytucji bez przeprowadzenia testu równości, a nawet bez wskazania porównywanych podmiotów, nie odpowiada wymogom art. 33 ust. 6 pkt 4 ustawy o TK z 2016 r. Również oceny sądu pytającego co do naruszenia art. 2 Konstytucji nie są poparte odpowiednią argumentacją. W uzasadnieniu pytania prawnego sąd nie wskazuje też, które z kryteriów art. 31 ust. 3 Konstytucji nie zostało spełnione i nie przedstawia argumentów prawnych za prawidłowością swego rozumowania. Podobnie w odniesieniu do zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu z zasadą poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji) sąd pytający nie konkretyzuje swoich zastrzeżeń ani nie odnosi się do kwestii, czy ewentualnej niedookreśloności przepisu nie można usunąć w drodze wykładni sądowej.

Na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska o konieczności umorzenia postępowania, Prokurator Generalny wskazał, że brak jest przesłanek do przyjęcia niezgodności zaskarżonej regulacji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadą proporcjonalności i zasadą poprawnej legislacji, wyprowadzanymi z art. 2 Konstytucji, oraz z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Dodając art. 39b u.g.n.r. prawodawca należyście wyważył cel legislacyjny i środek użyty do jego realizacji. Przepis ten prowadzi do skuteczniejszej realizacji zadań wynikających z polityki państwa, jak tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i zabezpieczeniu majątku Skarbu Państwa. Wprowadzony wyjątek od zasady równej ochrony prawa własności nieruchomości rolnej pozostaje w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, jak właściwa organizacja i sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa. Domniemanie konstytucyjności zaskarżonych przepisów jest szczególnie silne w sferze polityki ekonomiczno-społecznej państwa, w szczególności w sferze stosunków ekonomicznych i społecznych, do której odnosi się kwestionowana regulacja. Grunty znajdujące się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa są szczególnie narażone na ryzyko zajmowania ich bez tytułu prawnego. W polskich realiach długotrwałości postępowań sądowych, podwyższenie opłaty za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego może skłonić pozwanego do wydania nieruchomości, a w wypadku dalszego jej bezumownego posiadania przynajmniej zwiększa wpływy Agencji i prowadzi do lepszego zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem zaskarżenia w niniejszym postępowaniu jest art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491; dalej: u.g.n.r.), który stanowi, że:

„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”.

Na podstawie przepisów ogólnych art. 224 i art. 225 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380; dalej: k.c.), zakres strat podlegających wyrównaniu za pomocą roszczeń uzupełniających zależy od tego, czy posiadacz samoistny nieposiadający tytułu prawnego do zajmowanej nieruchomości był w dobrej lub złej wierze w okresie, w którym właściciel był pozbawiony władztwa nad rzeczą. W dobrej wierze jest posiadacz bezumowny, który nie ma tytułu prawnego, ale ma uzasadnione okolicznościami przekonanie, że służy mu prawo, które faktycznie wykonuje. Z kolei na podstawie art. 39b

ust. 3 u.g.n.r., do roszczenia ANR o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224-231 k.c., z wyłączeniem art. 229 k.c. Roszczenia uzupełniające, czy to ogólne (art. 224 i art. 225 k.c.), czy szczególne (art. 39b ust. 3 u.g.n.r.), mają zastosowanie do stosunków bezumownych, tj. gdy bez porozumienia zainteresowanych dochodzi do tego, że rzecz stanowiąca własność jednej osoby znajduje się w posiadaniu innej osoby. Przepisy o roszczeniach uzupełniających nie znajdują zastosowania, jeżeli posiadanie nieruchomości opiera się na umowie, w której właściciel oddaje innej osobie swoją nieruchomość w posiadanie, godząc się na to, aby osoba ta zarządzała nieruchomością i korzystała z niej jak z własnej, zrzekając się wynagrodzenia za korzystanie (por. wyrok SN z 30 czerwca 1972 r., sygn. akt III CRN 91/72, OSNC nr 12/1972, poz. 229).

Wynika stąd, na podstawie przepisów ogólnych, zgodnie z art. 224 § 2 k.c., że posiadacz w dobrej wierze do czasu dowiedzenia się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy nie jest odpowiedzialny wobec właściciela, choć korzystał z nieruchomości bez tytułu prawnego. Oceny dobrej wiary dokonuje się według stanu z chwili wejścia w posiadanie rzeczy. W złej wierze jest natomiast posiadacz, który ma pozytywną wiadomość, że nie przysługuje mu faktycznie wykonywane prawo, tytuł prawny do nieruchomości, przy czym chodzi o świadomość, że posiadacz ten nie jest właścicielem rzeczy. Podlega to ocenie z chwilą, gdy posiadacz powziął wiadomość o takich okolicznościach, które powinny wzbudzić w nim uzasadnione podejrzenie, że nie przysługuje mu takie prawo do władania rzeczą, jakie faktycznie wykonuje. Wedle art. 225 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 (zob. art. 224 § 2 k.c.). Jest on obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy; jest także odpowiedzialny za jej zużycie, a także za zawinione pogorszenie lub utratę; jest również obowiązany zwrócić pobrane pożytki, których nie zużył, oraz uiszczyć wartość pożytków, które zużył. Wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy obejmuje zaś to wszystko, co uzyskałby właściciel, gdyby ją wynajął, wydzierżawił lub oddał do odpłatnego korzystania na podstawie innego stosunku prawnego.

2. Art. 39b ust. 1 u.g.n.r. był już przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego co do jego zgodności z Konstytucją w postępowaniu zakończonym wydaniem wyroku z 18 października 2016 r. (sygn. P 123/15, OTK ZU A/2016, poz. 80). W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 39b u.g.n.r. 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. Jakkolwiek wspomniany wyrok o sygn. P 123/15 nie został dotąd ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, to należy uznać, że Trybunał orzekł w tej sprawie ostatecznie, gdyż przymioty ostateczności i powszechnie obowiązującej mocy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, przydane im przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 1 Konstytucji, przysługują od momentu wydania tych orzeczeń, czyli – w wypadku wyroków – od chwili ich ogłoszenia na sali rozpraw. W razie orzeczenia o niezgodności z Konstytucją obalone zostaje domniemanie konstytucyjności zakwestionowanej regulacji prawnej. Utrata mocy obowiązującej przepisów uznanych przez Trybunał za niezgodne z Konstytucją następuje zasadniczo w dniu ogłoszenia wyroku Trybunału we właściwym dzienniku urzędowym, której to czynności właściwy organ winien dokonać niezwłocznie (art. 190 ust. 2 Konstytucji). Jednakże przepisy pozbawione – od momentu ogłoszenia wyroku na sali rozpraw – domniemania konstytucyjności nie mogą być dalej stosowane przez Trybunał. Pozostawienie ich w systemie prawa i dalsze stosowanie byłoby dopuszczalne jedynie w wypadku wyznaczenia przez Trybunał w sentencji wyroku innego terminu utraty przez nie mocy obowiązującej na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15, OTK ZU A/2016, poz. 2).

Przechodząc do oceny konsekwencji procesowych wskazanego orzeczenia w niniejszym postępowaniu, należy wskazać, że pytanie prawne Sądu Rejonowego w G. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 4 lutego 2016 r. Postępowanie zostało wszczęte na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), a w jego toku doszło do dwukrotnej zmiany legislacyjnej. W dniu 16 sierpnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 22 lipca 2016 r.), a od 3 stycznia 2017 r. obowiązuje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK), zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: ustawa wprowadzająca). Obie, kolejno obowiązujące po sobie, ustawy kwestię wyboru przepisów (proceduralnych i materialnych), na podstawie których należy zakończyć postępowanie toczące się przed Trybunałem Konstytucyjnym, rozstrzygnęły przez zastosowanie w sprawach w toku zasady bezpośredniego prospektywnego działania nowego prawa, przy przyjęciu, że czynności procesowe dokonane dotychczas w toczącym się postępowaniu na podstawie poprzednio obowiązujących ustaw pozostają w mocy (art. 9 ust. 2 ustawy wprowadzającej). Najpierw zgodnie z uchylonym art. 83 ust. 1 ustawy o TK z 22 lipca 2016 r., w sprawach niezakończonych a wszczętych przed 16 sierpnia 2016 r. zastosowanie miały przepisy tej ustawy, w tym jej art. 40 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którym Trybunał umarzał postępowanie na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wydanie orzeczenia było zbędne lub niedopuszczalne. Obecnie do postępowań wszczętych przed Trybunałem Konstytucyjnym przed 3 stycznia 2017 r. i niezakończonych przed tym dniem stosuje się przepisy ustawy o organizacji TK (art. 9 ust. 1 ustawy wprowadzającej). W niniejszej sprawie obowiązują podstawy umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym uregulowane w art. 59 ust. 1 ustawy o organizacji TK, zgodnie z którymi Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania na posiedzeniu niejawnym m.in. wtedy, gdy wydanie orzeczenia jest zbędne (art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji TK).

Należy przyjąć, że zbędność orzekania w rozumieniu art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji TK zachodzi wówczas, gdy kwestionowana norma lub normy były już, w innej sprawie, przedmiotem kontroli co do ich zgodności z Konstytucją. Ujemna przesłanka zbędności orzekania w niniejszej sprawie miałyby zatem miejsce, jeśliby – w porównaniu ze sprawą, w której Trybunał już orzekał – występowała identyczność zaskarżonych przepisów, wzorca kontroli konstytucyjności oraz zarzutów postawionych zaskarżonym przepisom.

3. Trybunał wskazuje, że w niniejszej sprawie występuje identyczność zaskarżonego przepisu: art. 39b u.g.n.r., oraz identyczność wzorców kontroli konstytucyjności. W niniejszej sprawie sąd wyraża wątpliwości co do zgodności art. 39b u.g.n.r. z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, zaś Trybunał orzekł wówczas, że art. 39b u.g.n.r. jest zgodny z art. 2, art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nawet z uwzględnieniem podnoszonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich konieczności rozszerzenia wzorców kontroli o art. 64 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji występuje identyczność wzorców kontroli konstytucyjności w porównaniu ze sprawą o sygn. P 123/15.

4. Po dokonaniu analizy uzasadnienia pytania prawnego postawionego przez sąd pytający oraz argumentów rozpoznanych przez Trybunał w sprawie o sygn. P 123/15, Trybunał Konstytucyjny ponadto stwierdza, że między oboma postępowaniami występuje identyczność rozpoznanych zarzutów naruszenia Konstytucji. Uzasadnienie jest następujące:

– zostały już rozpoznane, podnoszone przez sąd pytający w niniejszej sprawie, zarzuty wprowadzenia nadmiernej (zbyt wysokiej) sankcji za bezumowne korzystanie z cudzej nieru-

chomości, nadania przez to opłacie charakteru *de facto* kary cywilnej, odebrania jej zasadniczego charakteru rekompensaty za brak korzystania przez właściciela ze swojej nieruchomości oraz stworzenia nieuzasadnionego przysporzenia na rzecz Agencji kosztem użytkowników nieruchomości rolnych. Te zarzuty sąd pytający łączy z naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) oraz zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W punkcie 4.4.2 (akapit 4) uzasadnienia wyroku o sygn. P 123/15 Trybunał wskazał, że ustawodawca w art. 39b u.g.n.r. celowo oparł się na mechanizmie wynagrodzenia ryczałtowego, które obejmuje nie tylko należne właścicielowi wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości, lecz także równowartość pożytków naturalnych i cywilnych, jakie uzyskałby właściciel z danej nieruchomości, gdyby nie była zajmowana przez bezumownego użytkownika. Trybunał zauważył, że 5-krotność stawki podstawowej może wprawdzie niekiedy przewyższać kwotę, jaka byłaby należna Agencji na podstawie ogólnych przepisów art. 224 i 225 k.c. (i nie jest wykluczone, iż ustawodawca sięgnął tym samym do wysokości maksymalnie konstytucyjnie dopuszczalnej), jednak nie można twierdzić, że taka wysokość jest nadmierna lub oczywiście niewspółmierna do doznanego przez Skarb Państwa uszczerbku. Trybunał odniósł się przy tym do, podobnych jak w sprawie niniejszej, argumentów podnoszonych w tej kwestii przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ostatecznie Trybunał nie podzielił stanowiska, że ochrona interesu państwa wykroczyła rażąco ponad istniejącą potrzebę, a wprowadzenie kwestionowanej regulacji stanowiło nadmierną ingerencję państwa w stosunki cywilnoprawne;

– zostały rozpoznane zarzuty sądu pytającego dotyczące braku możliwości miarkowania przez sąd wysokości należnej opłaty oraz pozostawienia Agencji przez ustawodawcę zbyt dużego luzu decyzyjnego w określaniu ostatecznej wysokości należnego wynagrodzenia. W punkcie 4.4.2 (akapit 2) uzasadnienia wyroku o sygn. P 123/15 Trybunał ocenił jako racjonalne rozwiązanie umożliwiające określanie stawki wynagrodzenia przez Agencję bez odwoływania się do obiektywnych wskaźników lub stawek rynkowych, skoro ustawodawca przyjął, że podstawową stawką, służącą obliczeniu należnego Agencji wynagrodzenia, jest cena wywoławcza czynszu dzierżawnego, jaki byłby należny od nieruchomości, gdyby była przedmiotem umowy dzierżawy zawartej w wyniku przetargu. Rozwiązanie to bazuje na spodziewanym minimalnym wynagrodzeniu, które Agencja potencjalnie uzyskałaby z danej nieruchomości, oddając ją w dzierżawę, czyli w najbardziej rozpowszechnioną w stosunkach rolnych formę przekazania nieruchomości do korzystania innemu podmiotowi. Ponadto wysokość czynszu ustalana jest nie dowolnie, lecz stosownie do warunków miejscowych, według algorytmu określonego zarządzeniem Prezesa ANR nr 9/13 z 18 stycznia 2013 r. Ponadto Trybunał uznał, że wprowadzona w pkt 4 tego zarządzenia stawka średnia czynszu dzierżawnego za 1 ha gruntu rolnego, wynosząca iloczyn średniej ceny sprzedaży gruntu w danym powiecie lub gminie oraz stałego współczynnika określającego stosunek średniego czynszu dzierżawnego do średniej ceny sprzedaży gruntów Zasobu, podzielony przez średnią cenę decytony pszenicy z ostatnich trzech lat, pomnożony przez współczynniki bazowe określone w zarządzeniu odnoszące się do poszczególnych okręgów i klas gruntów, nie ma charakteru arbitralnego;

– został rozpoznany kolejny zarzut sądu pytającego dotyczący nierównego traktowania podmiotów podobnych, znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej i faktycznej. W niniejszym postępowaniu Sąd Rejonowy w Grudziądzu podnosi, że inny właściciel takiej samej nieruchomości rolnej uzyskałby niższe wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z niej bez tytułu prawnego na podstawie przepisów ogólnych na poziomie jednorazowego czynszu, jaki można by uzyskać z tytułu najmu lub dzierżawy rzeczy. Trybunał Konstytucyjny uznaje, idąc za Rzecznikiem Praw Obywatelskich, że podobnie jak w sprawie o sygn. P 123/15 problem dotyczy nierównego traktowania bezumownych posiadaczy nieruchomości państwowych i niepaństwowych w zakresie należnej od nich opłaty. Zastosowanym przez ustawo-

dawcę kryterium różnicowania wynagrodzenia jest bowiem to, czy posiadanie dotyczy nieruchomości rolnej Skarbu Państwa będącej mieniem Agencji, czy nieruchomości rolnej będącej własnością innego podmiotu. Tego rodzaju zarzut, który sąd pytający wiąże z naruszeniem zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) został już rozpoznany. W punkcie 4.4.1 (akapit 1) uzasadnienia wyroku o sygn. P 123/15 Trybunał ocenił, że wprowadzie zakwestionowany przepis 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, lecz wprowadzone różnicowanie można uznać za przydatne do założonego przez prawodawcę celu, jakim jest ograniczenie skali tzw. dzikich dzierżaw na gruntach należących do Skarbu Państwa. Ponadto realizuje ono istotny cel prewencyjny, powstrzymując, za pomocą efektywnego roszczenia o zapłatę wynagrodzenia, kolejne osoby przed bezprawnym zajmowaniem gruntów państwowych;

– został również rozpoznany zarzut sądu pytającego co do braku wprowadzenia właściwych przepisów przejściowych dla sytuacji korzystania z cudzej własności, która rozpoczęła się jeszcze pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów (tj. przed wprowadzeniem art. 39b u.g.n.r.), przez co ustawodawca dopuścił się nieprawidłowej bezpośredniej ingerencji w trwający stan faktyczny i naruszył art. 2 Konstytucji. W punkcie 5.3 uzasadnienia wyroku o sygn. P 123/15 Trybunał wyjaśnił, że podmioty naruszające uprawnienia właściciela nieruchomości nie mogą cieszyć się konstytucyjnie uzasadnionym oczekiwaniem, aby spowodowany przez nie stan naruszenia prawa (bezumowne użytkowanie nieruchomości rolnej) był szanowany przez prawodawcę przyjmującego nowe regulacje prawne, skoro czyn ten był ujemnie oceniany przez porządek prawny także przed wejściem w życie kwestionowanej regulacji. Ochrona osób nadużywających prawa lub pozostających poza jego ramami musi być słabsza niż podmiotów będących „w prawie”. Nie sposób zaś uznać naruszenia zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji) przez to, że kwestionowany przepis w sposób retrospektywny podnosi opłatę za bezumowne korzystanie z cudzej własności po wprowadzeniu 2-miesięcznego okresu *vacatio legis*, przyznającego bezumownym użytkownikom czas na dostosowanie swego zachowania do zmienianych przepisów o wynagrodzeniu, które należne jest dopiero od dnia wejścia w życie tej ustawy.

5. Podsumowując, w niniejszej sprawie występuje ujemna przesłanka zbędności orzekania z uwagi na identyczność zaskarżonych przepisów, wzorców kontroli konstytucyjności oraz zarzutów postawionych przez sąd pytający z przedmiotem kontroli, wzorcami kontroli i zarzutami rozpoznanymi już przez Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu o sygn. P 123/15. Skoro kwestionowana norma była już, w innej sprawie, przedmiotem kontroli co do jej zgodności z Konstytucją i występuje identyczność zarzutów, uzasadnione jest umorzenie niniejszego postępowania ze względu na jego zbędność, na podstawie art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.

Ponadto sąd pytający wiąże zarzut nierównego traktowania podmiotów podobnych, znajdujących się w identycznej sytuacji prawnej i faktycznej, również z naruszeniem zasady porządnej legislacji (art. 2 Konstytucji). W tej części postępowanie podlega umorzeniu z uwagi na jego niedopuszczalność, gdyż oprócz wskazania wzorca kontroli konstytucyjności sąd pytający nie przedstawił relewantnej argumentacji konstytucyjnej nadającej się do rozpoznania przez Trybunał odnośnie do zarzutu naruszenia zasady przyzwoitej legislacji.

6. Trybunał dostrzega, że występują różnice w stanie faktycznym sprawy toczącej się przed sądem pytającym i okolicznościami faktycznymi w sprawie zakończonej wydaniem wyroku o sygn. P 123/15.

Ze względu na stan faktyczny sprawy, na tle której zostało sformułowane pytanie prawne zakończone wydaniem wyroku z 18 października 2016 r. o sygn. P 123/15 Trybunał ograniczył zakres swego orzeczenia i dokonał oceny konstytucyjności art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości rolnych w złej wierze. Zawężenie oceny merytorycznej wynikało z granic zaskarżenia i immanentnie z nimi związanej zasady relewantności odpowiedzi Trybunału na zadane pytanie prawne. W pozostałym zakresie normowania art. 39b u.g.n.r. Trybunał umorzył wówczas postępowanie, gdyż – jak wyjaśniono w punkcie 4.2 uzasadnienia wyroku – dotyczyło ono ograniczeń wolności majątkowej posiadaczy nieruchomości rolnych, którzy korzystając z nieruchomości rolnej, niewątpliwie nie mieli do niej tytułu prawnego. Agencja dochodziła wynagrodzenia za okres po wytoczeniu powództwa, od którego to momentu art. 224 § 1 k.c. nawet dotychczasowych posiadaczy w dobrej wierze nakazuje traktować tak, jak posiadaczy w złej wierze.

W sprawie rozpoznawanej obecnie przez Trybunał, sporne wydaje się już ustalenie, czy pozwana korzystała z nieruchomości rolnej bez tytułu prawnego, czy też zajęła nieruchomość w wyniku prawnie skutecznego porozumienia z Agencją. Okoliczność ta dopiero zostanie rozstrzygnięta przez sąd pytający w toczącej się przed nim sprawie. Ponadto, w razie uznania braku istnienia podstawy prawnej korzystania z nieruchomości przez stronę pozwaną, do rozstrzygnięcia pozostaje kwalifikacja tego korzystania jako posiadania w dobrej albo w złej wierze.

Nie jest rolą sądu konstytucyjnego dokonywanie oceny tych okoliczności faktycznych za sąd pytający, występujący z pytaniem prawnym. Tylko sąd *meriti*, po ustaleniu stanu faktycznego w toczącej się przed nim sprawie, może dokonać subsumpcji, tj. zakwalifikować okoliczności faktyczne sprawy w świetle mających zastosowanie przepisów prawa materialnego. W kompetencji sądu pytającego pozostaje zatem do rozstrzygnięcia zagadnienie, czy strona pozwana korzystała z nieruchomości rolnej bezprawnie i samowolnie, a w razie uznania, że brak było prawnie skutecznego porozumienia między stronami, do sądu pytającego należy rozstrzygnięcie o dobrej lub złej wierze korzystających z gruntu.

Trybunał ogranicza się do wskazania, że w razie ustalenia przez sąd pytający złej wiary posiadacza nieruchomości rolnej, sąd związany jest stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w sentencji wyroku z 18 października 2016 r. o sygn. P 123/15. W razie zaś odmiennej kwalifikacji charakteru posiadania przez stronę pozwaną, sąd pytający – rozpoznając powództwo oparte na art. 39b ust. 1 u.g.n.r. – może posłużyć się dostępnymi instrumentami wykładni prawa cywilnego, w tym wykładnią systemową, oraz analizą argumentów podanych przez Trybunał przy rozstrzyganiu zarzutów sądu pytającego w postępowaniu w sprawie o sygn. P 123/15. Wprawdzie sentencja tego wyroku wprost odnosi się jedynie do posiadania nieruchomości w złej wierze, jednak z jego uzasadnienia wynika konieczność rozróżnienia dwu postaci świadomości bezumownych posiadaczy. W ocenie Trybunału, zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma zastosowanie do tych, którzy działają w dobrej wierze i przestrzegają obowiązującego prawa (por. punkt 5.3 uzasadnienia wyroku). Dlatego wątpliwości interpretacyjnych Trybunału nie budziły przesłanki zastosowania sankcji wynikającej z art. 39b u.g.n.r. (tylko) wtedy, gdy podmiot samowolnie wkracza na nieruchomość Skarbu Państwa i wie, że nie ma tytułu prawnego do nieruchomości, którą zajmuje wbrew woli właściciela publicznego (zob. punkt 4.4.3 uzasadnienia wyroku). Jak podkreślił Trybunał, korzystanie z cudzej rzeczy bez tytułu prawnego należy zakwalifikować jako zachowanie naruszające uznane normy moralne i sprzeczne z ochroną moralności publicznej, będącej w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji jedną z wartości uzasadniających ograniczenia wolności i praw jednostki, co dotyczy jednak (tylko) wypadków świadomego przywłaszczenia cudzej nieruchomości i czerpania z niej pożytków, wbrew woli lub wiedzy właściciela (zob. pierwszy akapit punktu 4.4.2 uzasadnienia wyroku).

Argumenty uzasadniające wyrok o sygn. P 123/15 z oczywistych względów są nieaktualne w odniesieniu do posiadaczy dysponujących tytułem prawnym oraz tych, którzy – mimo braku tytułu – są w dobrej wierze. Trybunał zwraca uwagę, że wobec posiadaczy w dobrej wierze art. 39b ust. 1 u.g.n.r. nie pełniłby nawet funkcji prewencyjnej, gdyż osoby te z założenia nie uświadamiają sobie faktu bezumownego korzystania z gruntu. Na podstawie zasad ogólnych prawa cywilnego (art. 224-225 k.c.) dobra wiara posiadacza w całości chroniłaby go przed jakimikolwiek roszczeniami uzupełniającymi Agencji.

Trybunał dostrzega również, że w okolicznościach niniejszej sprawy sąd pytający może rozważyć zastosowanie klauzuli nadużycia prawa podmiotowego. Wyrażający tę klauzulę art. 5 k.c. może być wykorzystany zarówno do oceny zasadności roszczenia Agencji Nieruchomości Rolnych o wynagrodzenie, wynikającego z art. 39b u.g.n.r., jak i zarzutów podniesionych przez stronę pozwaną. W sytuacji gdy pozew oparty na art. 39b u.g.n.r. kieruje się przeciwko osobie władającej nieruchomością rolną za wiedzą i zgodą Agencji, zasadność żądania pozwu niewątpliwie wymaga oceny w świetle kryteriów wskazanych w art. 5 k.c., tj. zasad współżycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Trybunał podkreśla, że szczególne cele prawa, które ustawodawca przyznał Agencji w art. 39b u.g.n.r., zostały wskazane w uzasadnieniu wyroku TK o sygn. P 123/15.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.