



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2023 r.

Pozycja 39

## POSTANOWIENIE z dnia 20 grudnia 2022 r. Sygn. akt SK 57/21

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski  
Stanisław Piotrowicz  
Justyn Piskorski  
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 grudnia 2022 r., skargi konstytucyjnej A.O. o zbadanie zgodności:

art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 817) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w konsekwencji wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami wbrew treści wiążących je stosunków, z art. 64 ust. 1 w związku z 64 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W skardze konstytucyjnej z 30 grudnia 2019 r. A.O. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 817, ze zm.; dalej: u.g.n.r.) w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a w konsekwencji wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe

podmiotów władających takimi nieruchomościami wbrew treści wiążących je stosunków, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

1.1. 3 lutego 2004 r. skarżąca zawarła z Agencją Nieruchomości Rolnych w Warszawie (dalej: ANR) umowę dzierżawy nieruchomości rolnej Skarbu Państwa. Umowa została zawarta na 10 lat, licząc od 16 lutego 2004 r. (przekazanie przedmiotu dzierżawy). W umowie został określony m.in. sposób obliczania czynszu dzierżawnego. Zawarto w niej także postanowienie, zgodnie z którym jeżeli umowa wygaśnie lub ulegnie rozwiązaniu, a dzierżawca (skarżąca) nie wyda wydzierżawiającemu (ANR) przedmiotu dzierżawy, ten ostatni będzie naliczać opłatę z tytułu bezumownego korzystania z przedmiotu dzierżawy w wysokości dotychczasowego czynszu dzierżawnego wraz z karą umowną w wysokości 25% tej opłaty. W trakcie obowiązywania umowy dzierżawy skarżąca zawarła umowę z poddzierżawcą, która miała obowiązywać również przez 10 lat. Umowy te wygasły 16 lutego 2014 r. Poddzierżawca, za zgodą ANR, korzystał za wynagrodzeniem ustalonym w porozumieniu, z nieruchomości stanowiących przedmiot dzierżawy do 30 lipca 2014 r. Od 31 lipca 2014 r. nieruchomości pozostawały we władaniu skarżącej.

Od 3 grudnia 2014 r. ANR kilkakrotnie wzywała skarżącą do wydania przedmiotowych nieruchomości. Jednocześnie ANR wzywała do zapłaty należnych jej płatności z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości. 23 marca 2018 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (następca prawny ANR; dalej: KOWR) wniósł o zasądzenie od skarżącej kwoty 399 391,35 zł (zmniejszonej do 392 123,80 zł na skutek częściowego cofnięcia powództwa) wraz z odsetkami tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób). Powyższa kwota została obliczona na podstawie art. 39b u.g.n.r. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w dniu wezwania, osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz KOWR 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.

Wyrokiem z 18 grudnia 2018 r. Sąd Okręgowy w W. (sygn. akt [...]) umorzył postępowanie w części (w zakresie, w jakim skarżąca dokonała zapłaty) i zasądził od skarżącej na rzecz KOWR zapłatę kwoty należnej, obliczonej zgodnie z postanowieniami umowy dzierżawy z 3 lutego 2004 r. Na skutek apelacji wniesionej przez KOWR, Sąd Apelacyjny w W. w wyroku z 5 września 2019 r. (sygn. akt [...]) zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego, obliczając należną od skarżącej kwotę do zapłaty tytułem bezumownego korzystania z nieruchomości rolnych będących w Zasobie według art. 39b u.g.n.r.

1.2. Postanowieniem z 5 lutego 2020 r. (sygn. Ts 190/19) Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie powyższej skargi ze względu na wpłynięcie do Sądu Najwyższego skargi kasacyjnej od wyroku Sądu Apelacyjnego w W. z 5 września 2019 r. (sygn. akt [...]).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej został oparty na przyczynach wskazanych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.). W ocenie Sądu Najwyższego, w sprawie nie występuje ani istotne zagadnienie prawne, ani potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. Przedstawione przez skarżącą wątpliwości dotyczące wykładni art. 39b u.g.n.r. utraciły bowiem znaczenie po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15 (OTK ZU A/2016, poz. 80). Trybunał orzekł w nim, że art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim ma zasto-

sowanie 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. 20 listopada 2020 r. Sąd Najwyższy wydał postanowienie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (sygn. akt [...]). Trybunał Konstytucyjny podjął zawieszono postępowanie 28 kwietnia 2021 r., a następnie postanowieniem z 28 października 2021 r. nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

1.3. Skarżąca wskazała, że Sąd Apelacyjny w W. w wyroku z 5 września 2019 r. orzekł ostatecznie o jej prawach majątkowych określonych w art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji. Powyższy wyrok został wydany na podstawie zaskarżonego przepisu – art. 39b u.g.n.r.

Skarżąca zwróciła uwagę, że w umowie dzierżawy zawartej przez nią z ANR w 2004 r. zostało określone wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości stanowiących przedmiot dzierżawy. Zdaniem skarżącej, praktyka zamieszczania przez ANR (później KOWR) w umowach dzierżawy klauzul odnoszących się do wysokości tego wynagrodzenia była powszechna. Umowy dzierżawy były zawierane według wzorca umownego. Art. 39b u.g.n.r. został wprowadzony do porządku prawnego ponad siedem lat po zawarciu umowy dzierżawy przez skarżącą. Przepis ten stanowi odrębne rozwiązanie legislacyjne w stosunku do ogólnych regulacji zawartych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145), które pozwalają stronom umowy swobodnie kształtować kwestię bezumownego korzystania z rzeczy. Zdaniem skarżącej, z chwilą upływu terminu, na jaki umowa dzierżawy została zawarta, znalazły zastosowanie postanowienia umowne, określające wysokość wynagrodzenia za dalsze korzystanie z nieruchomości. Wyrok Sądu Apelacyjnego, w którym sąd zastosował wobec skarżącej art. 39b u.g.n.r. znacząco pogorszył jej sytuację prawną.

W 2019 r. ustawodawca zwiększył kwotę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych wchodzących do Zasobu, określoną w art. 39b u.g.n.r., z 5-krotności do 30-krotności wywoławczej wysokości czynszu. Skarżąca odniosła się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2016 r. w sprawie o sygn. P 123/15, sygnalizując, że w tej sprawie Trybunał badał art. 39b w brzmieniu sprzed nowelizacji. Już wtedy, w ocenie Trybunału, iloczyn stawki podstawowej (5-krotność) osiągnął wysokość maksymalnie konstytucyjnie dopuszczalną. Zmiana brzmienia art. 39b u.g.n.r. nie ma jednak znaczenia w sprawie skarżącej, gdyż nastąpiła po wydaniu wyroku przez Sąd Apelacyjny.

1.4. Uzasadniając zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej, skarżąca wskazała, że wprowadzenie do u.g.n.r. art. 39b wpłynęło w sposób jednostronny i arbitralny na „uprzednio nabyte prawa majątkowe” podmiotów (skarga, s. 8), które dzierżawiły wcześniej nieruchomości Skarbu Państwa i były związane postanowieniami zawartych wcześniej umów dzierżawy. Ustawodawca nie przewidział żadnych regulacji intertemporalnych. W przypadku milczenia ustawodawcy należy przyjąć pierwszeństwo obowiązywania prawa nowego, ale w granicach wyznaczonych przez racje systemowe i aksjologiczne. Istotne pogorszenie sytuacji prawnej jednostki w sferze jej praw majątkowych przez nowe przepisy jest dopuszczalne, lecz tylko wyjątkowo i tylko wtedy, gdy jest bezwzględnie konieczne.

W ocenie skarżącej, stosowanie art. 39b u.g.n.r. do obliczania wysokości czynszu za bezumowne korzystanie z nieruchomości wbrew postanowieniom wynikającym z obowiązującej wcześniej umowy dzierżawy stanowi naruszenie zasad prawidłowej legislacji (w tym zasady ochrony praw nabytych, zasady zakazu działania prawa wstecz oraz zasady ochrony interesów w toku), zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady bezpieczeństwa prawnego jednostek, wywiedzionych z art. 2 Konstytucji.

Zawierając umowę dzierżawy, skarżąca nabyła prawo majątkowe, które obejmowało wymiar wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Skarżąca mogła prowa-

dzieć swoje interesy z zaufaniem, że wynagrodzenie to nie ulegnie nagłej i niespodziewanej zmianie. Zaskarżona regulacja w sposób rażący naruszyła to zaufanie. Bez znaczenia jest okoliczność, czy konkretyzacja odpowiedzialności za bezumowne korzystanie z nieruchomości nastąpiła przed, czy po wejściu w życie art. 39b u.g.n.r. „[W]ładanie nieruchomością bez tytułu prawnego stanowiło immanentny element stosunków zobowiązaniowych kształtowanych przez KOWR” z użyciem wzorców umownych (skarga, s. 12). Z istoty postanowień umownych dotyczących bezumownego korzystania z nieruchomości wynika, że znajdują one zastosowanie dopiero po wygaśnięciu umowy. Skarżąca zwróciła także uwagę na to, że strony umowy dzierżawy nie dokonały żadnej modyfikacji postanowienia umownego po wejściu w życie art. 39b u.g.n.r. Zastrzeżona przez KOWR w umowie wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości była wystarczająca do pokrycia szkody za korzystanie z nieruchomości bez tytułu prawnego. Powyższe czynniki przesądzają o naruszeniu zasady ochrony interesów w toku.

Zdaniem skarżącej, zaskarżona regulacja stanowi także naruszenie konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych podmiotów władających nieruchomościami rolnymi wchodzącymi w skład Zasobu (art. 64 ust. 1 i 2 w powiązaniu z art. 2 Konstytucji). Konstytucyjne gwarancje ochrony prawa dzierżawy nie podlegają bowiem wyłączeniu nawet w sytuacji władania nieruchomością bez tytułu prawnego. Ochrona własności wchodzącej w skład Zasobu nie ma charakteru absolutnego, gdyż prowadziłoby to do nieproporcjonalnego uprzywilejowania Skarbu Państwa i arbitralnego zróżnicowania poziomu ochrony prawnej podmiotów publicznych i prywatnych.

W ocenie skarżącej, za wyłączeniem stosowania art. 39b u.g.n.r. przemawia także specyfika prawa zobowiązaniowego. Norma wywodzona z tego przepisu nie może wpływać na stosunki prawne istniejące w momencie jej wejścia w życie. Przyjęte rozwiązanie legislacyjne nabiera charakteru ukrytej sankcji pieniężnej (o charakterze karnym). Wysokość wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie powinna znacząco wykraczać poza uszczerbek majątkowy poniesiony przez Skarb Państwa. Wynagrodzenie to powinno odpowiadać możliwemu do uzyskania czynszowi z najmu lub dzierżawy. Zaskarżona regulacja jest zatem niespójna z systemem prawa powszechnie obowiązującego. Z tego powodu nie powinna obowiązywać z mocą wsteczną i zaskakiwać jej adresatów.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 14 grudnia 2021 r. poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 16 grudnia 2021 r. Prokurator Generalny (dalej: PG, Prokurator) wniósł o stwierdzenie, że art. 39b u.g.n.r. w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do przypadków władania nieruchomością bez tytułu prawnego, co do których w umowach dzierżawy zawartych przed dniem wejścia w życie tego przepisu, a wygasłych w okresie jego obowiązywania, w odmienny sposób określono sposób obliczania wynagrodzenia, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie PG wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator dokonał najpierw analizy formalnoprawnej skargi. Prokurator zauważył, że zasada ochrony interesów w toku nie może znaleźć zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż wynikający z niej obowiązek ustawodawcy dotyczy sytuacji, gdy jednostka rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia w okresie obowiązywania dawnej regulacji. Okoliczność taka nie zachodzi w przypadku skarżącej, gdyż bezumowne korzystanie z nieruchomości rozpoczęło się już po wejściu w życie art. 39b u.g.n.r.

W ocenie PG, art. 64 ust. 2 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, gdyż prawa przysługujące wydierzawiającemu należą do innej kategorii praw niż prawa dzierżawcy, a także prawa korzystającego z nieruchomości bez tytułu prawnego.

Przechodząc do oceny merytorycznej stawianych zarzutów, Prokurator stwierdził, że art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje ochroną wszystkie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa sprowadza się do pytania, „czy na skutek dodania do zaskarżonej ustawy art. 39b Skarżąca utraciła wynikające z umowy dzierżawy z 3 lutego 2004 r. prawo podmiotowe lub choćby maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa do ponoszenia opłaty za bezumowne korzystanie z nieruchomości w kwocie stanowiącej wysokość czynszu dzierżawnego wraz z karą w wysokości 25% tej opłaty” (pismo PG, s. 11). Prokurator odniósł się do wyroku Trybunał w sprawie o sygn. P 123/15, dochodząc do wniosku, że w badanej sprawie nie znajdzie zastosowania zasada *ne bis in idem*. Nie zachodzi także przesłanka powagi rzeczy osądzonej.

Zdaniem PG, art. 39b u.g.n.r. dotyczy zarówno sytuacji, w których nastąpiło wygaśnięcie stosunku prawnego stanowiącego podstawę władania nieruchomością, jak i sytuacji, w których korzystający z nieruchomości nigdy nie miał do tego żadnego tytułu prawnego. Roszczenie KOWR nie jest powiązane z istniejącym wcześniej tytułem prawnym. Bezumowne korzystanie z nieruchomości jest oddzielnym zdarzeniem prawnym. Zdarzenie to powstało, w sytuacji skarżącej, już w czasie obowiązywania art. 39b u.g.n.r. Postanowienia umowy dzierżawy, na które powołuje się skarżąca, nie dotyczą istoty roszczenia, lecz jedynie hipotetycznie określają sposób obliczania wynagrodzenia, gdyby określone zdarzenie wystąpiło w przyszłości. Nie kreują one stosunku prawnego polegającego na dalszym bezumownym korzystaniu z gruntu. Skarżąca nie uzyskała na podstawie umowy prawa podmiotowego do ponoszenia określonej opłaty za dalsze korzystanie z nieruchomości. Prawo to mogło powstać z chwilą rozpoczęcia bezumownego korzystania z nieruchomości. Wprowadzenie do systemu prawnego art. 39b u.g.n.r. nie doprowadziło zatem do pozbawienia skarżącej istniejącego prawa majątkowego.

Można natomiast przyjąć, że na podstawie podpisanej umowy dzierżawy skarżąca uzyskała maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę prawa do uiszczania określonego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Skarżąca utraciła ją w momencie wejścia w życie art. 39b u.g.n.r. Wprowadzenie tego przepisu do u.g.n.r. było jednak podyktowane dążeniem do ograniczenia korzystania z nieruchomości Zasobu bez tytułu prawnego ze względu na istniejące praktyki „dzikich dzierżaw” lub „piractwa rolnego”. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie było przydatne do osiągnięcia założonego celu. Jednocześnie nie było nadmiernie dolegliwe. Ustawodawca miał możliwość ograniczenia ekspektatywy prawa majątkowego podmiotów działających w złej wierze i wykorzystujących gospodarczo własność publiczną. Zaskarżony przepis jest zatem zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Rozwiązanie przyjęte w art. 39b u.g.n.r. nie stanowiło swoistej pułapki na adresatów normy prawnej. Skarżąca miała czas na zaplanowanie swoich działań po wygaśnięciu umowy dzierżawy. Mogła świadomie i swobodnie podjąć decyzję o zwrocie nieruchomości. Zaskarżonemu przepisowi nie można zatem zarzucić arbitralności. Tym samym nie narusza on zasady ochrony praw nabytych wywiedzionej z art. 2 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Uwagi wstępne.

Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie sprowadza się do pytania, czy zgodne z Konstytucją jest stosowanie art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329; dalej: u.g.n.r.) do obliczania wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości rolnych, które miało miejsce po zakończeniu trwania dzierżawy tej nieruchomości, jeżeli w umowie dzierżawy był określony inny sposób obliczania tego wynagrodzenia, a umowa ta wygasła po wejściu w życie art. 39b u.g.n.r.

### 2. Przedmiot kontroli i zakres zaskarżenia.

Skarżąca zaskarżyła art. 39b u.g.n.r. „w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem jego wejścia w życie oraz określających w sposób odmienny wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (dalej: Zasób), a w konsekwencji wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami wbrew treści wiążących je stosunków”.

Art. 39b u.g.n.r. podlegał zmianom. Zaskarżone zostało to brzmienie tego przepisu, na podstawie którego zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej – wyrok Sądu Apelacyjnego w W. z 5 września 2019 r. (sygn. akt [...]). Brzmienie to jest następujące:

„1. Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Krajowego Ośrodka wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 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 Krajowy Ośrodek zażądał 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”.

Ustęp 1 tego przepisu został zmieniony przez art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1080) w taki sposób, że sformułowanie „5-krotność” zostało zamienione na „30-krotność”. Ustawa zmieniająca weszła w życie 26 czerwca 2019 r.

Powyższa zmiana nie wpływa na przedmiot i zakres zaskarżenia. Istota wskazanego przez skarżącą problemu nie polega na kwestionowaniu samego sposobu obliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości określonego w art. 39b u.g.n.r., ale w ogóle na możliwości stosowania tego przepisu.

Zaskarżony przepis był już przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 18 października 2016 r., sygn. P 123/15 (OTK ZU A/2016, poz. 80) Trybunał orzekł, że: „[a]rt. 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”.

### 3. Wzorce kontroli i stawiane zarzuty.

Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2, w związku z art. 2 Konstytucji. Skarżąca opiera swoje zarzuty na twierdzeniu, że w umowie dzierżawy nabyła prawo majątkowe, obejmujące wymiar wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Wprowadzenie przez ustawodawcę w art. 39b u.g.n.r. odmiennego sposobu obliczania tego wynagrodzenia i brak reguł intertemporalnych stanowią, zdaniem skarżącej, naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady bezpieczeństwa prawnego jednostek i zasady prawidłowej legislacji (w tym zasady ochrony praw nabytych, zasady zakazu działania prawa wstecz i zasady ochrony interesów w toku) wywiedzionych z art. 2 Konstytucji.

W ocenie skarżącej, nowe przepisy wpływają jednostronnie i bezpośrednio na uprzednio nabyte uprawnienia wynikające z zawartych wcześniej umów. „[W]ładanie nieruchomością bez tytułu prawnego stanowiło immanentny element stosunków zobowiązaniowych” (skarga, s. 12). Zaskarżony przepis narusza wobec tego zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasadę ochrony praw nabytych oraz bezpieczeństwa prawnego jednostek. Nowa regulacja „w sposób radykalny i nieprzewidywalny” (skarga, s. 14) zaskoczyła adresatów – dzierżawców nieruchomości należących do Zasobu. Skarżąca zarzuca tej regulacji naruszenie zasady ochrony interesów w toku.

Druga grupa zarzutów dotyczy naruszenia konstytucyjnych standardów ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji). Jednostronne i arbitralne pogorszenie sytuacji prawnej adresatów normy powinno następować z poszanowaniem równości, proporcjonalności oraz zasady sprawiedliwości społecznej. Zaskarżony przepis w sposób nadmierny chroni interes Skarbu Państwa, co stanowi naruszenie proporcjonalności oraz nieuzasadnione konstytucyjnie zróżnicowanie ochrony prawnej podmiotów publicznych i prywatnych. Skarżąca stawia także zarzut braku spójności z systemem prawa powszechnie obowiązującego. Wprowadzony przez ustawodawcę sposób obliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości stanowi w rzeczywistości „ukrytą sankcję pieniężną”, której wysokość jest oderwana od faktycznego uszczerbku Skarbu Państwa. Przepisy o charakterze karnym nie powinny mieć zastosowania z mocą wsteczną (naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji).

### 4. Ocena dopuszczalności wydania wyroku w sprawie.

4.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest zależne od ustalenia, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącego, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK

ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżąca nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jej wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

4.2. Skarżąca opiera zarzuty skargi na twierdzeniu o nabyciu przez nią prawa majątkowego. W jej ocenie, zaskarżony przepis „wpływa na uprzednio nabyte prawa majątkowe podmiotów władających takimi nieruchomościami (...) wbrew treści wiążących ich stosunków zobowiązaniowych” (skarga s. 8). Prawo to miałyby być w jakiś sposób powiązane ze stosunkiem dzierżawy, będąc jego swoistą kontynuacją. „W przypadku Skarżącej prawa majątkowe – uprzednio przez nią nabyte w wyniku Umowy dzierżawy – objęły także wymiar wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości (o czym *expressis verbis* przesądziła treść § 17 ust. 5 Umowy dzierżawy)” (skarga, s. 11). „[Z] uwagi na specyfikę umów dzierżawy zawieranych przez KOWR (...) – władanie nieruchomością bez tytułu prawnego stanowiło immanentny element stosunków zobowiązaniowych kształtowanych przez KOWR z podmiotami władającymi nieruchomościami” (skarga, s. 12). Zdaniem skarżącej, nie ma znaczenia okoliczność, „czy konkretyzacja odpowiedzialności za bezumowne korzystanie z nieruchomości – wynikająca ze stosunków zobowiązaniowych ukształtowanych przed dniem wejścia w życie przepisu art. 39b Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi – nastąpiła przed czy też po wejściu w życie tego przepisu” (skarga, s. 12). Dla oceny sytuacji prawnej skarżącej, w jej mniemaniu, kluczowe jest zdarzenie polegające na zawarciu umowy dzierżawy i uregulowaniu w niej sposobu obliczania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Skutki tego zdarzenia realizują się wprawdzie już po wejściu w życie art. 39b u.g.n.r., ale jak twierdzi skarżąca, przepis ten nie powinien mieć zastosowania do zdarzeń, które nastąpiły wcześniej.



Umowa dzierżawy jest umową nazwaną, uregulowaną w art. 693-709 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.c.). Jest to umowa wzajemna, w której wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz lub prawo do używania i pobierania pożytków, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Rzeczy i prawa stanowiące przedmiot dzierżawy powinny umożliwić dzierżawcy korzystanie z nich oraz wytwarzanie i pobieranie pożytków (naturalnych lub cywilnych). Strony dzierżawy mogą kształtować wysokość czynszu oraz sposób jego ustalania i płatności.

Do umów dzierżawy zawieranych przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (dalej: KOWR; wcześniej Agencję Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa, dalej: ANR) zastosowanie znajdują także przepisy u.g.n.r., w szczególności rozdziału 8 zatytułowanego „Oddanie mienia na czas oznaczony do odpłatnego korzystania”. Przepisy te mają charakter szczególny w stosunku do regulacji Kodeksu cywilnego. Określają one tryb zawarcia umowy, a także niektóre wzajemne prawa i obowiązki wydzierżawiającego i dzierżawcy w trakcie trwania umowy dzierżawy. Niektóre z nich dotyczą stanu faktycznego, polegającego na bezumownym korzystaniu z nieruchomości. Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 u.g.n.r. nie przeprowadza się przetargu na oddanie nieruchomości w dzierżawę, jeżeli dotychczasowy dzierżawca złożył KOWR oświadczenie o zamiarze dalszego dzierżawienia nieruchomości na nowych warunkach uzgodnionych z KOWR. W takiej sytuacji czynsz nie może być niższy niż dotychczasowy. W razie nieprzedstawienia przez KOWR dotychczasowemu dzierżawcy nieruchomości stanowiska odnośnie do warunków dalszego dzierżawienia tej nieruchomości, w terminie miesiąca od dnia złożenia tego oświadczenia, domniemywa się zgodę KOWR na dalsze dzierżawienie nieruchomości na dotychczasowych warunkach przez rok (art. 39 ust. 4a u.g.n.r.). Z kolei w myśl art. 39 ust. 2 pkt 4 u.g.n.r. nieruchomość przeznaczona przez KOWR pod ogródek przydomowy jest wydzierżawiana osobie korzystającej dotychczas z takiego ogródka bez tytułu prawnego w związku z utratą mocy obowiązującej układu zbiorowego pracy albo zakładowej umowy zbiorowej.

Stosunek prawny wynikający z umowy dzierżawy, którą zawarła skarżąca, wygasł, a następujący po tym stan faktyczny polegający na dalszym korzystaniu z nieruchomości nie miał podstawy prawnej. W umowie dzierżawy, którą skarżąca zawarła z ANR, ustalono tylko, w jaki sposób będzie określone wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości po wygaśnięciu stosunku dzierżawy. Zgodnie z ustawą po tym zdarzeniu skarżąca powinna zwrócić właścicielowi przedmiot dzierżawy. Z postanowień umownych o sposobie ustalania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości nie można wywodzić żadnego prawa (uprawnienia) podmiotowego, które mogłoby zostać naruszone przez wskazany w skardze przedmiot kontroli. Umowne określenie wysokości wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z cudzej nieruchomości jest w istocie umownym ustaleniem wysokości odszkodowania za bezprawne władanie cudzą rzeczą. W prawie cywilnym umowne kształtowanie wysokości odszkodowania może polegać nie tylko na określeniu kwoty odszkodowania bez względu na rozmiar szkody (art. 483 k.c.) – zryczałtowanego odszkodowania, jak w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy, ale także w szczególności na wskazaniu rodzaju szkody podlegającej naprawieniu (strata, utracone korzyści – art. 361 § 1 k.c.). W żadnym jednak z tych przypadków umowa nie kreuje po stronie dłużnika obowiązku do naprawienia szkody żadnego prawa (uprawnienia) podmiotowego (do naprawienia szkody w oznaczonej w umowie wysokości). W skardze nie wykazano zatem, że doszło do naruszenia przez przedmiot kontroli prawa podmiotowego, gdyż nie wykazano istnienia samego prawa podmiotowego. Nie uczyniono więc zadość wymaganiu art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie podlegało umorzeniu (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).