

# Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

## Problematyka rolna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 2016 r.

### Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

Ustawą z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 233, poz. 1382), która weszła w życie 3 grudnia 2011 r., dodany został art. 39b. Przepis ten ma następującą treść:

„1. Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu.

2. Wysokość wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała zwrotu nieruchomości.

3. Do roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie bez tytułu prawnego z nieruchomości Zasobu nie stosuje się przepisów art. 224–231 Kodeksu cywilnego, z wyłączeniem art. 229”.

Sąd Okręgowy w Elblągu, rozpoznając sprawę z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnej przeciwko osobie fizycznej o zapłatę 928 228 zł wraz ustawowymi odsetkami z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 39b ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W uzasadnieniu pytania Sąd zakwestionował art. 39b w całości, stawiając następujące zarzuty. Po pierwsze, nieuzasadnione konstytucyjnie zróżnicowanie ochrony prawnej własności należącej do zasobu, polegają-

ce na preferencyjnym traktowaniu własności państwowej w porównaniu z własnością prywatną. Po drugie, naruszenie zasady proporcjonalności sankcji wynikającej z art. 2 Konstytucji. Pięciokrotność samodzielnie ustalonej przez Agencję stawki wywoławczej czynszu dzierżawy znacząco odbiega od wynagrodzenia, jakie byłoby ustalane według stawek rynkowych, a nadto ustawodawca nie przewidział miarkowania wynagrodzenia. Po trzecie, naruszenie zasady zachowania odpowiedniej dla regulowanej materii *vacatio legis*, 30-dniowy okres jest zbyt krótki, zważywszy, że poczyniono już nakłady na produkcję rolną. Po czwarte, niekonstytucyjność samodzielnego ustalania przez Agencję stawki podstawowej, od której naliczane jest wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego  
z 18 października 2016 r., P 123/15

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 18 października 2016 r., P 123/15, orzekł: **„Art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 1491) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do posiadaczy nieruchomości w zlej 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”**.

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

ruchomościami. Podmioty te zaliczają się do jednej klasy podmiotów podobnych, a cechą relewantną jest władanie cudzą nieruchomością rolną bez tytułu prawnego. Wszystkie podmioty zaliczające się do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a ochrona ich wolności majątkowej w zakresie rekompensaty właścicielowi nieruchomości uszczerbku wywołanego bezumownym korzystaniem z gruntu powinna być ukształtowana na jednakowych zasadach. Zróżnicowanie ochrony prawnej bezumownych użytkowników nieruchomości rolnych nie jest jednak wykluczone, niemniej powinno spełniać wymagania wynikające z zasady proporcjonalności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw są dopuszczalne, o ile są ustanowione w ustawie, nie naruszają istoty wolności i praw oraz są konieczne do ochrony konstytucyjnie legitymowanych wartości, czyli spełniają wymagania wynikające z zasady proporcjonalności. Trybunał stwierdził, że wprowadzone zróżnicowanie może uznać za przydatne do założonego przez prawodawcę celu, którym jest ograniczenie skali tzw. dzikich dzierżaw na gruntach należących do Skarbu Państwa i szybszy zwrot nieruchomości rolnych zajmowanych przez podmioty prywatne bez tytułu prawnego. Ma ponadto cel prewencyjny, gdyż ryzyko efektywnego roszczenia o zapłatę wynagrodzenia powstrzymuje przed bezprawnym zajmowaniem takich gruntów. Ryczałtowa stawka wynagrodzenia ma zarazem rekompensować uszczerbek majątkowy poniesiony przez Skarb Państwa wskutek bezumownego korzystania z nieruchomości państwowych, a natężenie problemu społecznego może być uzasadnieniem wprowadzenia ograniczeń korzystania z wolności i praw konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że art. 39b ustawy, w zakresie, w jakim wszedł w życie po upływie 30 dni od ogłoszenia ustawy nowelizującej, jest zgodny z konstytucyjną zasadą odpowiedniej *vacatio legis*, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Trybunał przypomniał, że wyznaczenie okresu dostosowawczego musi każdorazowo uwzględniać regulowane stosunki, przy czym minimalnym standardem, od którego ustawodawcy wolno odstąpić tylko wyjątkowo, jest 14-dniowa *vacatio legis*.

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

Opracowanie: ELŻBIETA KREMER

PRZEGLĄD PRAWA ROLNEGO  
NR 1 (20) – 2017, 285–287  
DOI: 10.14746/ppr.2017.20.1.17