



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 21 lipca 2015 r.

IV.7005.24.2014.MSu

**Pan
Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
ul. Wspólna 30
00-930 Warszawa**

Szanowny Panie Ministrze

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa korespondencja od obywateli, zgłaszających swoje problemy związane z dochodzeniem przez Agencję Nieruchomości Rolnych, na mocy art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.), roszczeń z tytułu bezumownego korzystania z gruntów pozostających w zarządzie Agencji.

Zgodnie mianowicie z art. 39b ust. 1 ustawy, osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa 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. Jednocześnie, 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 (art. 39b ust. 3).

Obywatele wskazują w swoich pismach, że powyższa regulacja, będąc odpowiednikiem normy wynikającej z przepisów kodeksu cywilnego, która daje prawo do żądania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z cudzej nieruchomości, narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i ochrony własności (art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). W przypadku bowiem, gdy dochodzi do bezumownego korzystania z gruntu będącego własnością podmiotu prywatnego, wysokość należnego właścicielowi wynagrodzenia ustala się na poziomie czynszu, który faktycznie przypadłby z tytułu korzystania z rzeczy na podstawie

umowy – nie zaś w kwocie pięciokrotnie wyższej. Czynsz ustala się osobno dla każdego roku bezumownego korzystania, zgodnie ze stawkami rynkowymi.

Ustalenie przez ustawodawcę relatywnie wysokiego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy ma walor prewencyjny, zniechęcający potencjalnych naruszcycieli uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa. W uzasadnieniach kolejnych projektów nowelizacji ustawy wprost jest wskazywane, że celem wprowadzenia omawianej regulacji jest przeciwdziałanie wykorzystywaniu gruntów pozostających w zarządzie Agencji do uzyskiwania środków w ramach systemu dopłat bezpośrednich w rolnictwie. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich cele te nie mogą jednak uzasadniać wprowadzania do ustawy rozwiązań niezgodnych z obowiązującą Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreślał bowiem, że ustawa zasadnicza nie pozwala na różnicowanie ochrony prawa własności na podstawie kryterium podmiotowego, odwołującego się do podziału na własność prywatną i państwową. Konstytucja RP z 1997 r. jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej wskazuje społeczną gospodarkę rynkową opartą na własności prywatnej (art. 20 Konstytucji RP), a tym samym likwiduje dotychczasowe uprzywilejowanie własności państwowej. Przepisy Konstytucji nie przewidują już zatem szczególnej ochrony własności państwowej. Co więcej, na gruncie Konstytucji RP istnieje jednolite rozumienie pojęcia "własność" używanego w art. 20, 21 ust. 1, art. 64 i 165 ust. 1, jak też obowiązuje zasada równej ochrony własności bez względu na jej podmiot (tak wywodził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99).

Powyższe oznacza, że wprowadzenie w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa stawki w wysokości pięciokrotności czynszu pozostaje – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – w sprzeczności z konstytucyjną zasadą równości, a ściślej rzecz ujmując, z zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP).

Zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych. Wszystkie podmioty prawa (sytuacje) charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się określoną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego np. z: 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; 21 czerwca 2001 r., sygn.

SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 121; 6 stycznia 2003 r., sygn. K. 24/01, OTK ZU nr 1/2003 poz. 1; 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02, OTK ZU 4/2003, poz. 29).

Punktem wyjścia dla oceny danej regulacji pod kątem naruszenia zasady równości musi być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a zatem czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji. Jeżeli więc zostaje stwierdzone, że sytuacje podobne zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości. Nie zawsze odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych jest konstytucyjnie niedopuszczalna, jednak wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem podkreślał, iż zasada równości nie ma charakteru absolutnego.

Jak już wyżej wskazano, Trybunał przyjmuje równość po stronie podmiotów, którym przysługuje prawo własności nieruchomości, w zakresie przysługującej im ochrony. Tą samą cechą istotną jest więc w tym wypadku posiadanie statusu właściciela nieruchomości i dysponowanie takim samym prawem rzeczowym, które, jako prawo majątkowe, powinno podlegać równej dla wszystkich ochronie prawnej (art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Zróżnicowanie ochrony jest dopuszczalne jedynie wtedy, gdy znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi zasadami konstytucyjnymi (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie sposób wskazać racjonalnych argumentów przemawiających za tym, że grunty będące w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych powinny korzystać z silniejszej ochrony niż grunty należące do podmiotów prawa prywatnego. To, że dany grunt pozostaje w zasobie państwowej osoby prawnej, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych, nie uzasadnia uprawnień Agencji do pobierania wyższego wynagrodzenia (mającego w istocie charakter kary pieniężnej) za bezumowne korzystanie z takiego gruntu niż to przyznane właścicielowi realizującemu swoje uprawnienia na mocy ogólnych zasad kodeksu cywilnego. Brak bowiem związku między powierzeniem wykonywania uprawnień właścicielskich Agencji Nieruchomości Rolnych a podwyższeniem stawki czynszu, będącej podstawą do wyliczenia rzeczowego wynagrodzenia. Nie można także wskazać normy konstytucyjnej, która uzasadniałaby wprowadzenie takiego jednostkowego (przysługującego jedynie Skarbowi Państwa) uprzywilejowania.

Pragnę zauważyć ponadto, że omawiany problem stał się już przedmiotem pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, chociaż ze wskazaniem innego wzorca kontroli konstytucyjności, niż mający w ocenie Rzecznika zasadnicze znaczenie. W sprawie P 91/15 wnioskodawca postawił pytanie, czy przepis art. 39b ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa 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 niezgodny z art. 2 oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. W oczekiwaniu na decyzję Trybunału należałoby rozważyć, czy okoliczności wskazane w pytaniu prawnym, jak też te przytoczone w niniejszym wystąpieniu nie uzasadniałyby podjęcia już obecnie działań zmierzających do rozpoczęcia procesu legislacyjnego celem zmiany brzmienia przepisu, który – w ocenie Rzecznika – bezsprzecznie narusza normy konstytucyjne.

W jednym z ostatnich wyroków, odnoszących się do zbliżonego problemu nierówności podmiotów w obrocie prywatnym, w zakresie odpowiedzialności majątkowej za szkodę, Trybunał Konstytucyjny, powołując się z kolei na zasadę proporcjonalności, orzekł o niekonstytucyjności art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych w zakresie, w jakim przepis ten uprawnia do żądania naprawienia szkody wyrządzonej naruszeniem majątkowych praw autorskich w wysokości trzykrotności stosownego wynagrodzenia za legalne korzystanie z utworu (wyrok z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 23/14). Trybunał stwierdził, że niedopuszczalne jest, by uprawniony uzyskiwał możliwość dochodzenia takiego roszczenia odszkodowawczego, które całkowicie odrywałoby się od wielkości poniesionej przez niego szkody i stanowiło jej wielokrotność. Wprowadzanie do roszczenia odszkodowawczego elementów ryczałtowości nie może prowadzić do całkowitego zagubienia proporcji pomiędzy wielkością poniesionej szkody a tymże odszkodowaniem.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1648), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w sprawie i rozważenie podjęcia prac nad przygotowaniem stosownej nowelizacji prawa, zmierzającej do usunięcia wskazanej nierówności w zakresie ochrony prawnej przyznanej właścicielom nieruchomości rolnych.

Z poważaniem
Podpis na oryginale