



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, dnia 6 listopada 2015 r.

IV.7005.20.2015.MSu/MC

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

sygn. akt P 123/15

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W związku z przystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Elblągu (sygn. akt P 123/15), na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) Rzecznik przedstawia następujące stanowisko w sprawie:

art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1014, ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

W niniejszej sprawie sąd powszechny wystąpił z pytaniem prawnym o zgodność art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1187 ze zm., dalej: ustawa, u.g.n.r.), z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Przed Sądem Okręgowym w Elblągu z powództwa Agencji Nieruchomości Rolnych przeciwko osobie fizycznej zawisła sprawa o zapłatę z tytułu bezumownego korzystania z gruntów znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Pozwany po wygaśnięciu dziesięcioletniej umowy dzierżawy z dnia 7 października 1994 r. nie wydał bowiem, mimo wezwania, zajmowanych przez siebie gruntów. W sprzeciwie od nakazu zapłaty, uwzględniającego powództwo, pozwany podniósł między innymi, że dla wyniku sprawy znaczenie ma rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny kwestii zgodności z Konstytucją przepisu art. 39b ustawy, wskazanego jako podstawa prawna roszczenia w sprawie. Wniósł zatem o przedstawienie Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego „Czy art. 39b ustawy jest zgodny art. 2 i art. 32 Konstytucji w zakresie, w jakim dokonano tą regulacją naruszenia zasady proporcjonalności i praworządności rozumianej w sposób materialny oraz zasady zaufania obywateli do państwa, a także równego traktowania i braku dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny, art. 64 ust. 2 Konstytucji w takim zakresie, w jakim regulacja narusza zasady równej dla wszystkich ochrony prawnej poprzez uprzywilejowanie Skarbu Państwa, art. 2 w zw. z art. 64 ust. 1-2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten narusza zasady przysługiwania każdemu obywatelowi praw majątkowych i zasady dotyczącej równej dla wszystkich ochrony tych praw w sytuacji, gdy ustawodawca wyłączył możliwość żądania przez samoistnego posiadacza żądania zwrotu nakładów koniecznych, poczynionych na zajmowanej nieruchomości”.

Sąd orzekający w sprawie podzielił wątpliwości pozwanego co do tego, czy art. 39b ustawy nie narusza konstytucyjnych zasad równości oraz równej dla wszystkich ochrony własności i skierował do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne następującej treści: „Czy art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1187) jest zgodny z art. 2, 32 ust. 1 i 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej?”.

Pismem z dnia 19 października 2015 r. do niniejszego postępowania przystąpił Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że: „art. 39b ust. 1 i 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1014) jest zgodny z art. 2 i z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, w pozostałym zakresie zaś – o umorzenie postępowania.

I. Przedmiot postępowania.

Zgodnie z art. 39b ust. 1 i 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, 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 pięciokrotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu. Wysokość wynagrodzenia ustala się na dzień, w którym Agencja zażądała zwrotu nieruchomości. Przepis art. 39b ust. 3 stanowi zaś, że 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 ustawy jest zatem *lex specialis* względem zasad ogólnych prawa cywilnego, wyłączając stosowanie przepisów o tzw. roszczeniach uzupełniających, regulujących zakres wzajemnych rozliczeń pomiędzy właścicielem rzeczy a jej posiadaczem, z tytułu korzystania z rzeczy i pobierania pożytków oraz poczynienia na niej ewentualnych nakładów.

W świetle art. 224 i nast. Kodeksu cywilnego, poza powództwami wydobywczymi, właściciel może także żądać od posiadacza rzeczy wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, zwrotu pożytków lub ich równowartości oraz odszkodowania za szkodę związaną ze zużyciem, pogorszeniem lub utratą rzeczy. Ustawodawca różnicuje w tym zakresie sytuację samoistnego posiadacza w dobrej wierze i samoistnego posiadacza w złej wierze, uzależniając od istnienia dobrej wiary zawężony zakres obowiązków spoczywających na zobowiązanym do zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy. Zgodnie z art. 224 § 1 k.c., samoistny posiadacz w dobrej wierze nie jest obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i nie jest odpowiedzialny ani za jej zużycie, ani za jej pogorszenie lub utratę. Nabywa własność pożytków naturalnych, które zostały od rzeczy odłączone w czasie jego posiadania, oraz zachowuje pobrane pożytki cywilne, jeżeli stały się w tym czasie wymagalne. Jeżeli jednak mamy do czynienia z samoistnym posiadaczem w dobrej wierze, który dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy, jest on obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i jest odpowiedzialny za jej zużycie, pogorszenie lub utratę, chyba że pogorszenie lub utrata nastąpiła bez jego winy (art. 224 § 2 zd. 1 k.c.). Jeszcze dalej idące obciążenia spoczywają na posiadaczu w złej wierze, który nie tylko ponosi odpowiedzialność jak samoistny posiadacz w dobrej wierze od momentu dowiedzenia się o wytoczeniu powództwa windykacyjnego, ale nadto obowiązany jest zwrócić wartość pożytków, których z powodu złej gospodarki nie uzyskał, oraz jest odpowiedzialny za pogorszenie i utratę rzeczy, chyba że rzecz uległaby pogorszeniu lub utracie także wtedy, gdyby znajdowała się w posiadaniu uprawnionego (art. 225 zd. 1 i 2 k.c.)

Przyjmuje się także, iż wysokość wynagrodzenia za korzystanie przez posiadacza z cudzej rzeczy powinna odpowiadać kwocie, jaką posiadacz musiałby zapłacić właścicielowi, gdyby jego posiadanie opierało się na prawie (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 maja 1975 r., sygn. akt II CR 208/75). Wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy obejmuje więc to wszystko, co uzyskałby właściciel, gdyby ją wynajął, wdzierzał lub oddał do odpłatnego korzystania na podstawie innego stosunku prawnego (patrz: E. Gniewek w: „System Prawa Prywatnego, Tom 3 – Prawo rzeczowe” C.H. Beck, Wyd. 2, str. 525). Czynnosc ustala się osobno dla każdego roku bezumownego korzystania, zgodnie ze stawkami rynkowymi (zob. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 lipca 1984 r., sygn. III CZP 20/84, OSNCP 1984, Nr 12, poz. 209 oraz uchwałę SN z dnia 17 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 29/05, OSNC 2006/4/64, wyrok z dnia 4 lipca 2012 r., sygn. I CSK 641/11, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 4 września 2014 r., sygn. I ACa 557/14, Lex nr 1511725, wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 10 lutego 2015 r., sygn. I ACa 917/14, Lex nr 1661157).

Dodatkowo również, samoistny posiadacz zobowiązany do zwrotu rzeczy, ma prawo domagać się zwrotu nakładów, jakie poczynił na rzecz (art. 226 k.c.). Oznacza to, że nie jest tylko wyłącznie zobowiązany wobec właściciela rzeczy, ale w określonym zakresie – także i uprawnionym.

Jak jednak wskazano na wstępie, zgodnie z zaskarżoną normą, reguły te nie znajdują zastosowania w stosunkach pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych a bezumownym użytkownikiem państwowych gruntów.

II. Wzorce kontroli konstytucyjności

Wprowadzenie osobnego reżimu ochronnego w odniesieniu do nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, w stosunku do których prawa właścicielskie wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych uzasadnia, po pierwsze, konieczność zbadania zakwestionowanej regulacji z konstytucyjnymi wzorcami odnoszącymi się do zasady równości, a w szczególności – równej ochrony własności i praw majątkowych (art. 64 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Ponadto, zdaniem Rzecznika, art. 39b ustawy winien zostać skonfrontowany z konstytucyjną zasadą proporcjonalności ograniczeń ochrony konstytucyjnych wolności i praw (tu: praw majątkowych – art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności rozszerzenia wzorca kontrolnego o art. 31 ust. 3 Konstytucji, Rzecznik wskazuje, że jego rola uczestnika w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym sądu (art. 193 Konstytucji, art. 56 pkt 2 i pkt. 10 oraz art. 82 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. z 2015 r., poz. 1064), a zatem w konkretnej i indywidualnej sprawie, winna być postrzegana w zbliżony sposób, jak w

postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej, a zatem – jako interwenienta ubocznego, którego rolą jest wsparcie inicjatora postępowania „w granicach wyznaczonych zakresem wniosku wszczynającego postępowanie”. Biorąc zaś pod uwagę szczególnie mandat konstytucyjny Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu ochrony wolności i praw człowieka (art. 208 Konstytucji), uprawiony jest pogląd, iż głównym uzasadnieniem rozszerzenia udziału Rzecznika w postępowaniach z wniosków innych podmiotów (art. 82 ust. 3 nowej ustawy o TK) było dążenie prawodawcy do pełniejszego uwzględnienia w nich potrzeby ochrony konstytucyjnych wolności i praw obywateli. Z tego punktu widzenia nie powinna budzić żadnych wątpliwości dopuszczalność przywołania właśnie konstytucyjnej zasady proporcjonalności, której „szczególną funkcją jest naturalne (oczywiste) dopełnienie przepisów dotyczących praw i wolności, formułujące konstytucyjne kryteria oceny dopuszczalności ich ograniczeń. Jej powołanie w skardze konstytucyjnej – służącej właśnie ochronie konstytucyjnych praw i wolności skarżącego – jest więc w zasadzie zawsze potrzebne i mieści się w zarzutach stawianych w skargach konstytucyjnych” (tak m.in. TK w uzasadnieniu wyroku z 14 lipca 2015 r., sygn. SK 26/14, odwołujący się do swojego wcześniejszego ustabilizowanego orzecznictwa, dopuszczającego powołania przez RPO art. 31 ust. 3 Konstytucji, m.in.: wyrok z 30 maja 2007 r., sygn. SK 68/06; wyrok z 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07; wyrok z 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08; wyrok z 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13 i wiele innych).

Skoro więc prawodawca uznał, że *de lege lata* Rzecznik może samodzielnie zdecydować o zgłoszeniu swojego udziału także w postępowaniu zainicjowanym pytaniem prawnym sądu w indywidualnej i konkretnej sprawie – co podyktowane być musi potrzebą ochrony wolności i praw obywateli – to wypracowaną w orzecznictwie konstytucyjnym koncepcję szczególnej funkcji zasady proporcjonalności należy stosować, *mutatis mutandis*, do udziału Rzecznika także w postępowaniach innych niż ze skargi konstytucyjnej. W przeciwnym razie uczestnictwo w nich Rzecznika Praw Obywatelskich należałoby uznać za całkowicie zbędne. Należy więc przyjąć, że wzorzec kontroli z art. 31 ust. 3 Konstytucji, „nawet niepowołany w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym może stać się podstawą prawną orzeczenia Trybunału” – a zatem może zawsze zostać powołany przez Rzecznika (tak m.in. wyrok TK z 23 marca 2010 r., sygn. SK 47/08; wyrok TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06).

Trudno też nie podkreślić, że pomimo iż wzorzec ten nie został wskazany w *petitum* pytania prawnego, to jednak w uzasadnieniu swojego wniosku Sąd pytający szeroko odwołuje się właśnie do zasady proporcjonalności (s. 2 i nast.). w tym – kwestionując nadmierność „sankcji” wynikającej z zaskarżonego przepisu, automatyzm jej nakładania, nie uwzględniający indywidualnej sytuacji podmiotu naruszającego prawo (s. 12 uzasadnienia), brak uzasadnienia dla tak wysokiej wielokrotności „stawki podstawowej” (s. 13) czy wreszcie wskazując, że ochrona praw właściciela – zatem także i Skarbu Państwa (Agencji

Nieruchomości Rolnych) – według zasad ogólnych z kodeksu cywilnego, jest w zupełności wystarczająca (s. 16). Z tego punktu widzenia należy uznać, że stanowisko procesowe Rzecznika jedynie „doprecyzowuje wzorce kontroli wskazane przez skarżącego i nadaje właściwą formę jego zarzutom” (zob. m.in.: wyroki TK: z 11 października 2012 r., sygn. SK 18/10; z 13 grudnia 2011 r., sygn. SK 44/09; z 16 lipca 2007 r., sygn. SK 61/06; z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06; i z 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01).

III. Kontekst wprowadzenia zaskarżonej regulacji i jej cele

Zakwestionowany w niniejszym postępowaniu przepis wprowadziła ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 233, poz. 1382). Wszedł on w życie z dniem 3 grudnia 2011 r. W zamyśle projektodawców miał on przeciwdziałać nadużyciom przy korzystaniu z dopłat unijnych dla rolnictwa, a polegających na ich pobieraniu przez tzw. „dzikich dzierżawców”, tj. podmioty korzystające z gruntów rolnych bez tytułu prawnego. Z reguły grupę tę stanowili albo byli dzierżawcy, którym umowy wygasły, a oni sami zwlekali z oddaniem gruntów właścicielowi, albo też osoby, które samowolnie zajęły cudze grunty (często aktualnie gospodarczo niewykorzystywane). Media opisywały też inne wypadki nadużyć czy spekulacji, których celem było jedynie uzyskanie korzyści finansowych wynikających z dobrodziejstw wspólnej polityki rolnej.

Nowy przepis budził jednak kontrowersje już w toku prac legislacyjnych. Na potencjalną niekonstytucyjność przepisu w proponowanym przez Sejm brzmieniu, jako naruszającego art. 2 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, zwracało uwagę m.in. Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu (druk nr 1368). Powoływano się wprost na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2000 r., sygn. K 14/99, wskazujący, że „przepisy Konstytucji RP z 1997 r. nie dokonują podmiotowej stratyfikacji własności, jak też nie przewidują szczególnej ochrony własności państwowej”.

Wątpliwości co do konstytucyjności zaskarżonego przepisu zgłaszał także Rzecznik Praw Obywatelskich (por. m.in. wystąpienie Rzecznika do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 lipca 2015 r., IV.7005.24.2014; kopia w załączeniu), wyrażając stanowisko co do zasady zbieżne z zarzutami Sądu pytającego w niniejszej sprawie. W odpowiedzi (również w załączeniu) na zarzut sprzeczności art. 39b ustawy z art. 32 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Minister Rolnictwa stwierdził, że wprowadzone różnicowanie jest racjonalnie uzasadnione jako niezbędne dla ochrony interesu publicznego, polegającego na zabezpieczeniu wpływów Agencji ze sprzedaży i dzierżawy nieruchomości. Ponadto usunięto „lukę prawną” prowadzącą do nadużyć ze strony obywateli kosztem Skarbu Państwa przy korzystaniu z systemu płatności bezpośrednich dla rolnictwa. Stawka wynagrodzenia, w ocenie Ministra, nie jest też wygórowana, ponieważ posiadacz gruntu rolnego czerpie z niego dużo większe korzyści

materialne niż kwota, jaką musi zapłacić Agencji stosownie do art. 39b ust. 1 ustawy. Minister podkreślał również, że „celem kwestionowanego przepisu nie była jedynie (!) chęć uzyskania podwyższonego wynagrodzenia” (podkreślenie własne). Zdaniem Ministra, nie istnieją również żadne przeszkody, aby uprawnienie analogiczne do uprawnienia Agencji przysługiwało innym podmiotom, w tym osobom fizycznym.

Analogiczną argumentację w sprawie przedstawia także Prokurator Generalny. W swoim piśmie skupia się przede wszystkim na samym problemie pobierania dopłat z funduszy unijnych przez podmioty, które nie dysponują tytułem prawnym do gruntu i próbach jego rozwiązania przez kwestionowany przepis. Prokurator trafnie zwraca też uwagę na to, że pierwotną przyczyną istniejących patologii jest sama konstrukcja unijnego wsparcia: ponieważ celem europejskiej wspólnej polityki rolnej jest – co do zasady – wspieranie osób faktycznie gospodarujących na nieruchomościach rolnych, pomoc finansowa jest przyznawana niezależnie od tego, czy osoba ubiegająca się o dopłaty jest legalnym posiadaczem gruntu, czy też nie. Proceder zajmowania cudzych gruntów staje się więc wyjątkowo opłacalny, a jego skala ma zaś powodować „wymierne straty po stronie Skarbu Państwa”, jak również utrudniać Agencji realizowanie jej celów, tj. „racjonalne wykorzystywanie potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa”. Zasadnym więc staje się zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa w taki właśnie sposób. „Jeśli zaś nawet kwestionowana norma nie przyczyni się do zmniejszenia skali naruszeń własności państwowej” (*sic*) – czego zresztą wymownym przykładem jest chociażby spór zawisły przed Sądem pytającym – „to przynajmniej zwiększa wpływy Agencji, prowadząc w ten sposób do lepszego zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa” (s. 19 stanowiska Prokuratora). Uzasadnienia dla braku analogicznej ochrony właścicieli prywatnych Prokurator Generalny upatruje zaś w „znacznie mniejszym areale gruntów rolnych, które potencjalnie mogą być przeznaczone do dzierżawy i w związku z tym z mniejszymi ewentualnymi kwotami dopłat bezpośrednich” (tamże).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, powyższa argumentacja traci jednak na wymowności, jeśli porównać ją z wynikami kontroli prowadzonej w latach 2009-2013 (I półrocze) przez Najwyższą Izbę Kontroli (por.: „Informacja o wynikach kontroli: Ochrona gruntów rolnych Skarbu Państwa przed nieuprawnionym wykorzystywaniem”, NIK, Warszawa 2014, dostępny na stronach internetowych NIK: www.nik.gov.pl/kontrole/P/13/138). Kontrolę tę przeprowadzono niemal w połowie ze wszystkich oddziałów terenowych ANR, obejmowała zaś okres bezpośrednio przed nowelizacją ustawy oraz okres półtora roku obowiązywania nowych przepisów (w tym i nowego art. 39b ustawy). Stanowisko zajęte przez NIK w ubiegłorocznym raporcie stanowi więc miarodajną ocenę skali problemu i praktyki postępowania Agencji w przypadkach określanych mianem „piractwa rolnego” czy „dzikich dzierżaw”.

Otóż Najwyższa Izba Kontroli nie miała żadnych wątpliwości, że w rzeczywistości główną przyczyną problemów była – poza samym ukształtowaniem zakresu pomocy unijnej (na co żaden z uczestników obrotu nie ma realnego wpływu) – niegospodarność Agencji Nieruchomości Rolnych i praktyczne zaniechanie wykorzystywania przysługujących jej uprawnień właścicielskich. Rażąco, zdaniem NIK, brak ochrony państwowych gruntów rolnych przejawiał się przede wszystkim w całkowicie nieskutecznym nadzorze podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie państwowym mieniem nad powierzonym majątkiem oraz w braku elementarnej dbałości o powierzone mienie przejawiające się chociażby w braku bieżących, rzetelnych danych o stanie administrowanych nieruchomości (np. pracownicy ponad połowy kontrolowanych jednostek terenowych nie wiedzieli o bezumownym wykorzystywaniu poszczególnych gruntów, często też nie znali nawet liczby, powierzchni czy aktualnego stanu zagospodarowania zarządzanych gruntów). Osobnym uzasadnieniem dla – niemal w całości negatywnej oceny kontrolowanych jednostek – było nierzetelne egzekwowanie uprawnień właścicielskich, tj. opieszale podejmowanie (bądź całkowity ich brak) działań prawnych w celu odzyskania władztwa nad bezumownie użytkowanymi gruntami (tj.: niewzywanie dzierżawców do wydania nieruchomości po wygaśnięciu dzierżaw, zaniechania w kierowaniu pozwów do sądów czy później – egzekwowania tytułów wykonawczych). W wielu przypadkach przewlekłość ta liczona była nawet nie w miesiącach, ale w latach, a w znacznej liczbie wypadków Agencja w ogóle zaniechała podejmowania jakichkolwiek nawet działań. Tak symptomatyczną bierność i tolerowanie nadużyć NIK zakwalifikowała jednoznacznie jako faktyczne przyzwolenie właściciela na bezumowne korzystanie z nieruchomości Zasobu.

Najwyższa Izba Kontroli zwracała też uwagę na to, że w niektórych przypadkach bezumownymi posiadaczami gruntów rolnych byli wręcz sami pracownicy oddziałów terenowych bądź zawiązywane przez nich spółki, mający zarówno dostęp do informacji o „atrakcyjnych” terenach, jak i wpływ na działania podejmowane przez Agencję – dopuszczenie do takich sytuacji i ich utrzymywanie świadczyło o całkowicie nieskutecznym nadzorze samego właściciela.

Osobnym problemem – szczególnie istotnym w kontekście niniejszej sprawy – było nieściąганie należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów Zasobu. Do końca 2011 r. było to wynagrodzenie liczone według zasad ogólnych k.c., powiększone z reguły o 25% kary (mające wynikać bądź z postanowień umów, bądź z wewnętrznych wytycznych i zarządzeń Prezesa ANR). Od 3 grudnia 2011 r. była to już pięciokrotność specyficznym wyliczanego czynszu, zgodnie z nowym art. 39 b ust. 2 ustawy. Otóż Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż praktyczna średnia ściągalność ww. należności kształtuje się na poziomie kilku procent (tj. od 2-3% (*sic*) do ok. 16%, średnio ok. 8-9% – por. s. 24-25 raportu oraz tabele na s. 43). Ponownie wypada podkreślić, że są to dane obejmujące okres

zarówno przed, jak i po wejściu w życie przepisów (okres półtora roku), których celem miało być rozwiązanie opisanego tu problemu.

Trudno też nie dostrzec, że wszystkie uwagi końcowe i wnioski NIK dotyczą niemal wyłącznie konieczności wzmocnienia nadzoru ministerialnego oraz wewnętrznego nad Agencją i poszczególnymi jej oddziałami, tj.: należytego zabezpieczenia i zagospodarowania nierozdysponowanych gruntów rolnych; niezwłocznego zweryfikowania danych o stanie administrowanego mienia i dokonania niezbędnych w tym zakresie aktualizacji; podejmowania bez zbędnej zwłoki działań prawnych zmierzających do faktycznego odzyskania zajętych nieruchomości oraz należnych z tego tytułu opłat; wzmocnienia nadzoru nad gruntami niezagospodarowanymi; bieżącego identyfikowania oraz odzyskiwania bezumownie wykorzystywanych użytków rolnych; podjęcia bądź rozszerzenia współpracy z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie wzajemnego korzystania z baz danych. W istocie rzeczy wszystkie zalecenia Najwyższej Izby Kontroli zmierzają więc do tego, by Agencja zaczęła skutecznie wykorzystywać instrumenty prawne, które przysługują jej (i przysługiwały przed 2011 r.) na mocy obowiązujących przepisów kodeksu cywilnego, zatem wyłącznie na podstawie zasad ogólnych. Co warte podkreślenia, mimo tak istotnej zmiany stanu prawnego, raport w żadnym stopniu nie odnotowuje praktycznego wpływu nowelizacji na realne wykonywanie uprawnień właścicielskich przez ANR (poza oczywistym pięciokrotnym „księgowym” wzrostem należności z tytułu bezumownego korzystania z gruntów państwowych, wynikającym z samego faktu podwyższenia opłat). W dalszym ciągu bowiem Agencja ani nie wzywała bezumownych użytkowników do wydania gruntów, nie wytaczała też powództw windykacyjnych bądź posesoryjnych albo pozwów o zapłatę, nie egzekwowała też zasądzonych na jej rzecz tytułów.

IV. Zasada równej ochrony praw majątkowych

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżony przepis narusza konstytucyjne gwarancje ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji) poprzez naruszenie zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Stopień uchybień względem konstytucyjnie gwarantowanych praw sprawia ponadto, że omawiana regulacja godzi także w zasadę sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawa, statuowanej w art. 2 Konstytucji.

W myśl art. 32 ust. 1 Konstytucji, wszyscy są wobec prawa równi. 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 różnicowań 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 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. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 20 października 1998 r., sygn. K 7/98; z 21 czerwca 2001 r., sygn. SK 6/01; z 6 stycznia 2003 r., sygn. K 24/01; z 7 kwietnia 2003 r., sygn. P 7/02). Punktem wyjścia dla oceny danej regulacji pod kątem naruszenia zasady równości musi być zatem ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a zatem czy zachodzi ich podobieństwo (por. wyrok TK z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01).

Zgodnie zaś z art. 64 ust. 2 Konstytucji, własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ustawodawca ma zatem obowiązek takiego formułowania przepisów, aby tę równość ochrony zapewnić (por. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98). Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych jest prawną i logiczną konsekwencją zasady równości (por. wyrok TK z 3 lipca 2013 r., sygn. P 49/11).

„Równa ochrona praw majątkowych jest jednym ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości. W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne” (tak TK w uzasadnieniu wyroku z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, podobnie: w wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05). Jednocześnie też zwraca się uwagę na „ściśle powiązania merytoryczne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym szczególną postać zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” oraz na „genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, [powodujący, że] uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie Trybunału na tle tego ostatniego przepisu” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03).

Wynika stąd, że w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. W powołanym wyżej wyroku z 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, Trybunał stwierdził między innymi: „nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny. Jeżeli można wykazać, że różnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentacji w sprawie relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, to różnicowanie takie staje się dopuszczalne”.

Zasada wynikająca z art. 32 ust. 1 (i z art. 64 ust. 2) Konstytucji nie ma więc charakteru bezwzględny, co również Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów odznaczających się cechą wspólną jest więc sprzeczne z Konstytucją, jeśli traktuje się w sposób odmienny podmioty lub sytuacje podobne, a różnice te nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych nie godzi w wartości konstytucyjne, jeżeli spełnione są następujące warunki:

- po pierwsze, odstępstwa od zasady równości muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (wymóg racjonalności, przydatności);
- po drugie, powinny być zrównoważone, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi być zbilansowana z interesami, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych (wymóg proporcjonalności);
- po trzecie wreszcie, muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej (zob. np. wyrok TK z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07; wyrok z 23 czerwca 2009 r., sygn. K 54/07; wyrok z 23 października 2001 r., sygn. K 22/01; wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10; wyrok z 18 listopada 2008 r., sygn. P 47/07; wyrok z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja z art. 39b ustawy kryteriów powyższych nie spełnia.

- (1) podmiotowe kryterium zróżnicowania; uprzywilejowanie Skarbu Państwa w obrocie cywilnym

Pierwszym zarzutem jest podmiotowe uprzywilejowanie w obrocie cywilnoprawnym podmiotu publicznego – Agencji Nieruchomości Rolnej, *de facto* zatem samego Skarbu Państwa. W jednym z ważniejszych wyroków dotyczących konstytucyjności różnicowania poziomu ochrony prawnej wobec podmiotów publicznych i prywatnych (wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99), Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że „wpisanie zasady równej ochrony do przepisów normujących wolności i prawa człowieka i obywatela ma na celu podkreślenie niedopuszczalności różnicowania ochrony praw majątkowych przez przepisy przyznające państwu i podmiotom publicznym pozycję uprzywilejowaną w stosunku do osób fizycznych i osób prawnych prawa prywatnego. Zróżnicowanie regulacji środków i zakresu ochrony praw może być natomiast konsekwencją związania podmiotów publicznych, a w szczególności państwowych, normami konstytucyjnymi, które nie odnoszą się do osób

prywatnych” (podkreślenie własne). „Ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa” (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08). Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreślał, 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 Rzeczypospolitej wskazuje społeczną gospodarkę rynkową opartą na własności prywatnej (art. 20 Konstytucji), 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, art. 21 ust. 1, art. 64 i art. 165 ust. 1, jak też obowiązuje zasada równej ochrony własności bez względu na jej podmiot (tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 14/99). Z kolei w wyroku z 9 stycznia 2007 r. (sygn. P 5/05) Trybunał stwierdził, że urządzenie Rzeczypospolitej nie wprowadza systemu preferencyjnego dla własności państwowej. Szczególna ochrona państwowych jednostek organizacyjnych (...) wraz z wejściem w życie nowej Konstytucji z 1997 r. straciła konstytucyjne oparcie. Zmiany systemowe doprowadziły do zrównania sektorów własności oraz do wyraźniejszego oddzielenia sfery właścicielskiej państwa (*dominium*) od sfery *imperium*, a to wobec wprowadzenia mechanizmów gospodarki rynkowej. Skarb Państwa i państwowe osoby prawne w sferze *dominium* podlegają regulacjom prawa cywilnego, które kształtują stosunki cywilnoprawne w oparciu o zasadę równorzędności podmiotów”. Jak bowiem podkreśla się od lat w doktrynie i orzecznictwie, gospodarowanie mieniem publicznym odbywa się w ramach wykonywania uprawnień właścicielskich (*dominium*) państwa (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 marca 2010 r., sygn. I SA/Wa 2169/09). Agencja nie wykorzystuje więc atrybutów władzy (*imperium*) i powinna podlegać tym samym zasadom obrotu prawnego, jak inni jego uczestnicy.

Reasumując, istotą zasady równości jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. np. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98; z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03; z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07). Państwo natomiast nie powinno samo dla siebie tworzyć znacząco korzystniejszego reżimu ochrony własności niż ten, który zabezpiecza ogółowi właścicieli (zob. m.in. wyroki TK: z 21 grudnia 2005 r., sygn. SK 10/05 oraz z 5 września 2005 r., sygn. P 18/04).

Tymczasem w niniejszej sprawie chodzi o przywilej uzyskania znacznie wyższych korzyści finansowych za bezumowne korzystanie z gruntu państwowego. Uzasadnieniem tego ma być skala naruszeń własności gruntów administrowanych przez ANR. Zdaniem Rzecznika jednak, problem ten – „konkurowania” o dopłaty pomiędzy osobami o wątpliwym tytule prawnym do nieruchomości – może pojawiać się również na gruntach prywatnych. W skargach

kierowanych do Biura RPO incydentalnie pojawiają się też zarzuty wobec ANR, że w niektórych wypadkach także i sama Agencja korzysta bez tytułu prawnego z prywatnej nieruchomości skarżącego (np. sprawa IV.7005.24.2014). Taki prywatny właściciel jest wówczas w „pięciokrotnie gorszej sytuacji”, gdyż jest uprawniony „jedynie” do zwykłego rynkowego czynszu, wyliczanego według przepisów k.c. Z innych pism wynika również, że pomyłki co do tego, które działki pozostają czyją własnością, zdarzają się relatywnie często – chociażby na skutek błędów w ewidencji gruntów czy innego rodzaju pomyłek (nb. informacje z przywołanego raportu NIK, także co do gruntów państwowych, spostrzeżenia te dobitnie potwierdzają). W skrajnych przypadkach, jeżeli ANR i osoba prywatna omyłkowo „zamieniłyby się” działkami, podmiot państwowy otrzyma pięć razy wyższe wynagrodzenie z tego tytułu niż osoba prywatna (do kwestii dobrej wiary posiadaczy w takich sytuacjach Rzecznik odnosi się w pkt. V.).

Nie do końca przekonuje też argument o konieczności wzmożonej ochrony mienia państwowego ze względu na skalę naruszeń (oczywiście ANR, chociażby ze względu na ograniczenia obszarowe z art. 28a u.g.n.r., jest największym w Polsce dysponentem ziemi rolnej). Jest to bowiem argument ilościowy, a nie jakościowy, a natężenie patologii może wynikać przede wszystkim z prostego faktu, że dane dotyczące państwowych nieruchomości rolnych są zbiorczo analizowane i agregowane przez organy kontroli państwowej (nb. jednak według udostępnianych danych w rzeczywistości problem miał dotyczyć ok. 20 tys. ha z ok. 1,6 mln ha w dyspozycji Agencji, a zatem – niecałych 0,8% gruntów całego Zasobu). W stosunku do nieruchomości prywatnych, jak się wydaje, nikt tego typu danych ani nie gromadzi, ani tym bardziej – nie sumuje.

Jeżeli zaś chodzi o podwyższenie poziomu ochrony w celu skuteczniejszego odzyskiwania takich gruntów (co do skuteczności zob. jednak pkt. (2) i (3) poniżej), co miałyby prowadzić do realizowania zadań Agencji określonych w art. 6 ust. 1 u.g.n.r. („Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności w zakresie (...) prywatyzacji mienia Skarbu Państwa i popierania organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych” – korzystanie z gruntów przez nieuprawnione osoby trzecie oczywiście działania te utrudnia), to można mieć wątpliwości, czy cel ten rzeczywiście znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych (por. przywołany wyżej wyrok TK w sprawie P 4/99), czy jedynie – w aktualnej polityce rolnej, której wyrazem jest zakres zadań nałożonych na Agencję w ustawie zwykłej i aktach podustawowych, w szczególności w statucie nadawanym przez właściwego ministra. Skoro Konstytucja w art. 23 stanowi, że „podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne”, wydaje się, że z tego punktu widzenia uprzywilejowanie finansowe akurat Skarbu Państwa, a nie – prywatnych właścicieli gospodarstw rolnych, pozbawionych przez nieuprawnione osoby możliwości gospodarowania na swoim gruncie (i którzy również nie mogą go np. sprzedać), nie znajduje wystarczająco mocnego uzasadnienia. W świetle powyższego na większą ochronę zasługiwałoby raczej

rodzinne gospodarstwo rolne, a nie – zasób własności rolnej Skarbu Państwa. Trudno też nie zauważyć, że – w porównaniu do prywatnych właścicieli – państwowa Agencja ma nieporównanie lepsze instrumenty umożliwiające jej dochodzenie uprawnień właścicielskich, w postaci fachowego aparatu urzędniczego oraz profesjonalnej obsługi prawnej. Problemem jest jednak to, że w wielu sytuacjach – co piętnuje NIK – z uprawnień tych nie zawsze korzysta.

Reasumując, zdaniem Rzecznika, ustawodawca w niniejszej sprawie nie przyjął żadnych kryteriów przedmiotowych uzasadniających podwyższenie wynagrodzenia adekwatnych do zdiagnozowanego przez siebie problemu (np. odnoszących się do gruntów rolnych jako takich, co do których pobierane są dopłaty unijne przez nieuprawnionego użytkownika) i nie wykorzystał precyzyjniejszych instrumentów dla jego rozwiązania. Skupił się wyłącznie na najprostszym – bo podmiotowym – rozróżnieniu, dla prywatnych osób całkowicie niezrozumiałym i niesprawiedliwym. Co więcej, finansowe przywileje dla Państwa z tytułu naruszania jego własności mogą oznaczać powrót do – nieakceptowalnego na gruncie aktualnej konstytucyjnej aksjologii – zasady szczególnej ochrony własności państwowej, od której Rzeczpospolita definitywnie odeszła wraz ze zmianą konstytucyjnego porządku na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku.

Nawet jednak jeżeli Trybunał uznałby, że rozróżnienie o charakterze czysto podmiotowym, do tego uprzywilejowujące Państwo w stosunkach prywatnoprawnych, znajduje mimo wszystko konstytucyjne umocowanie, i tak, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowana norma nie przechodzi konstytucyjnego testu racjonalnego zróżnicowania.

W przeciwieństwie jednak do stanowiska Sądu pytającego, zdaniem Rzecznika, w inny sposób należy określić grupę podmiotów dotkniętą zaskarżoną regulacją (nb. mającej bardziej uzasadniony związek z postępowaniem cywilnym, w toku którego wniesiono pytanie prawne). W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istotą problemu konstytucyjnego nie jest tylko „pokrzywdzenie” prywatnych właścicieli nieruchomości rolnych, którym ustawodawca nie przyznał aż takiego przywileju jak państwowej Agencji (wówczas należałoby raczej kwestionować przepisy art. 224-231 k.c. jako wprowadzających dyskryminację prywatnych uczestników obrotu gruntami rolnymi). Przywileju tego zresztą nie przyznano kosztem pozostałych, prywatnych właścicieli nieruchomości – ale jest on finansowany z majątków bezumownych posiadaczy. W ocenie Rzecznika, w niniejszej sprawie kluczową kwestią pozostaje zatem problem nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej drugiej strony stosunku cywilnoprawnego, tj. bezumownych posiadaczy cudzych gruntów rolnych, poprzez znaczne zróżnicowanie nałożonych na nich obowiązków o charakterze majątkowym. Konieczne jest więc porównanie sytuacji prawnej posiadaczy prywatnych gruntów rolnych, którzy są zobowiązani do ponoszenia ciężarów finansowych w zakresie wskazanym w

przepisach kodeksu cywilnego oraz posiadaczy nieruchomości rolnych należących do Państwa, których sytuację prawną normuje wyłącznie ustawa szczególna. Cechą relewantną jest więc nie posiadanie statusu właściciela nieruchomości, ale – korzystanie z cudzego gruntu (rolnego) bez tytułu prawnego.

(2) racjonalność (przydatność) zróżnicowania

Wątpliwości konstytucyjne mogą pojawić się już przy analizie pierwszego kryterium racjonalnego zróżnicowania, tj. przy ocenie, czy zaskarżona regulacja jest w stanie doprowadzić do zakładanych przez ustawodawcę celów; czy kryterium zróżnicowania, z założenia ocenne, zwłaszcza przy regulacji stosunków społeczno-ekonomicznych, mieści się w swobodzie regulacyjnej racjonalnie działającego prawodawcy.

Zakładanym celem ustawy miało być zdyscyplinowanie osób władających nieruchomościami rolnymi bez tytułu prawnego, zabezpieczenie majątku Skarbu Państwa oraz bardziej racjonalne wykorzystanie potencjału produkcyjnego Zasobu. Ustawa cel ten realizuje jednak wyłącznie w stosunku do mienia państwowego, nie „dyscyplinuje” zatem bezumownych posiadaczy gruntów prywatnych. Jak się wydaje, podstawowym walorem kwestionowanego przepisu jest jego potencjalny efekt odstraszący, wprowadzający bardziej dotkliwe sankcje finansowe dla posiadaczy gruntów państwowych. I choć efekt ten w istocie rzeczy jest trudno mierzalny (i bywa zupełnie nieskuteczny, czego dowodem m.in. sprawa zawisła przed Sądem pytającym), trudno wykluczyć *a priori* całkowitą nieracjonalność zastosowanego kryterium.

Niemniej jednak już w tym miejscu Rzecznik pragnie podkreślić, że prewencyjny charakter omawianej regulacji w żadnym przypadku nie wspomaga procesu odzyskiwania przez Agencję zajętych bezprawnie gruntów – a to miało być właśnie problemem zidentyfikowanym przez prawodawcę – gdyż jedynie wprowadza represje względem podmiotu, który z gruntu korzystał. Sama procedura odzyskiwania zajętych bezprawnie gruntów Agencji oczywiście niczym się nie różni od tych przewidzianych dla obrotu powszechnego. Nie przekonuje zatem odwoływanie się do problemu bezprawnego zajmowania nieruchomości i eksponowanie okoliczności pozbawienia właścicieli możliwości swobodnego korzystania i rozporządzania nieruchomością, jako argumentów uzasadniających tak znaczne podwyższenie akurat wynagrodzenia za korzystanie z gruntu, przy jednoczesnym braku wprowadzenia jakichkolwiek ułatwień w procedurach faktycznego odbierania nieruchomości. Nałożenie obowiązku zapłaty wynagrodzenia w kwocie wielokrotnie przewyższającej należność wynikającą z istniejących stosunków gospodarczych nie ma bezpośredniego przełożenia na skuteczność czynności prowadzących do odzyskania realnego władztwa nad rzeczą. Zbliża się do instytucji o charakterze represyjnym (a także prewencyjnym, odstraszącym), a nie kompensacyjnym, jaki należałoby mu przypisać.

Nieracjonalność normy wzmacniającej ochronę akurat właściciela państwowego a nie prywatnego kosztem znacznego zróżnicowania praw posiadaczy przejawia się również i w tym, że przepis ten wynagradza finansowo Agencję, która – w świetle wyników kontroli NIK – sama nie wykonywała swoich podstawowych obowiązków. Mimo że dysponowała stosownymi instrumentami prawnymi, w wielu wypadkach z nich nie korzystała, co oznaczało faktyczne przyzwolenie na tzw. „dzikie dzierżawy”. Sprzyjają temu zresztą założenia kryteriów pomocy unijnej, uzależnionej nie od legalności posiadania, ale jedynie – od faktycznego gospodarowania i wykorzystywania potencjału produkcyjnego ziemi rolnej (w ramach systemu dopłat korzyści czerpane nawet przez nielegalnych użytkowników, o ile rzeczywiście na gruncie gospodarzą, są pobierane legalnie i zgodnie z założeniami wspólnej polityki rolnej – wśród wielu innych por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 22 grudnia 2010 r., sygn. I SA/Bk 544/10 czy wyrok WSA w Szczecinie z 10 grudnia 2009 r., sygn. I SA/Sz 733/09). W żadnym wypadku nie usprawiedliwiając bezumownych użytkowników, czerpiących korzyści z niekiedy wręcz ostentacyjnego naruszania porządku prawnego trudno jednak nie spostrzec, że utrzymywanie takiego stanu rzeczy wynikało przede wszystkim z przyzwalania przez właściciela na takie naruszanie jego praw i tolerowanie – niekiedy i przez lata – znanych powszechnie nadużyć.

Na koniec wreszcie, nowa norma może okazać się całkowicie przeciwnie skuteczna, jako że *de facto* sankcjonuje istniejące nieprawidłowości w działaniach samej Agencji, a nie – zmierza do ich wyeliminowania. Korzyści finansowe płynące z samego faktu nielegalnego wykorzystywania państwowych nieruchomości rolnych w żaden sposób nie skłaniają właściciela do podejmowania skutecznych czynności względem posiadaczy. Przeciwnie, tak naprawdę przyznają mu wysoką „premię za bierność” i – przynajmniej w odniesieniu do gruntów przeznaczanych do wdzierżawienia – wręcz zachęcają do jak najdłuższego utrzymywania *status quo*. Skoro fizyczne odebranie nieruchomości i przekazanie jej w legalną dzierżawę aż pięciokrotnie zmniejszy wpływy Agencji, to finansowo nieporównanie korzystniejsze jest utrzymywanie przez ANR stanu bezumownego użytkownika czy wstrzymywanie się z przedłużaniem umów, nawet w stosunku do dotychczasowych dzierżawców (takie argumenty pojawiają się w skargach rolników do Rzecznika).

(3) proporcjonalność

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowana norma z całą pewnością nie spełnia zaś drugiego kryterium racjonalnego zróżnicowania: wartości poświęcane nie są prawidłowo zbilansowane osiągniętymi z tego tytułu korzyściami. Przede wszystkim, te ostatnie wydają się relatywnie nikłe.

Po pierwsze, choć w odpowiedzi na przywołane wcześniej wystąpienie Rzecznika Minister Rolnictwa stwierdził, że odsetek gruntów w bezumownym posiadaniu w wyniku

samowolnego zajęcia zmniejszył się do poziomu poniżej 1% (co mogłoby świadczyć o skuteczności kwestionowanego przepisu), to jednak Minister nie wspomina, jak nowa regulacja wpłynęła na faktyczne oddawanie gruntów przez byłych dzierżawców po wygaśnięciu wcześniej zawartych umów (co, jak się wydaje, stanowiło większość przypadków bezumownego korzystania z gruntów). Możliwe jest zresztą, że skutek taki wywołało wdrożenie programów naprawczych po opublikowaniu wyników ww. kontroli NIK (por. korespondencję Prezesa NIK z Prezesem ANR i właściwymi Ministrami załączoną do ww. dokumentu). Biorąc zaś pod uwagę wyliczoną w raporcie NIK średnią ściągalność należności od bezumownych użytkowników na poziomie poniżej 10%, trudno przyjąć, by podwyższanie wynagrodzenia za bezumowne użytkowanie (w kolejnych projektach nowelizacji u.g.n.r. stawka ta miała wynosić nawet 20-krotność podstawowego czynszu – zob. np. Druk sejmowy Nr 1925 Sejmu VII kadencji) rzeczywiście przynosiło wymierny efekt.

Po drugie, nie można wskazać interesu Agencji, którego ochrona wymagałaby naruszenia interesu majątkowego podmiotu dopuszczającego się naruszenia akurat jej prawa (a nie innych podmiotów) w sposób wskazany w art. 39b ustawy. Usprawiedliwienia naruszenia tej równowagi majątkowej nie można upatrywać w samym fakcie, że Agencji powierzone zostało wykonywanie uprawnień właścicielskich względem państwowych gruntów rolnych. Zasadą jest bowiem, że „jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi, to dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego i winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych. Musi zatem liczyć się z kompensacyjnym charakterem dochodzonych przez siebie roszczeń ze stosunków prawnych podlegających regulacji Kodeksu cywilnego” (tak TK w wyroku z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00).

Opłata za bezumowne korzystanie z nieruchomości niewątpliwie ma charakter instytucji prawa odszkodowawczego (w aksjologicznym znaczeniu tego terminu). Nawet więc osoba zobligowana do wyrównania uszczerbku w majątku podmiotu dotkniętego jej działaniem nie może być obciążona świadczeniem, które doprowadziłoby do nieznajdującego uzasadnienia w rozmiarze tego uszczerbku przesunięcia majątkowego na rzecz uprawnionego, czyli jego wzbogacenia. Wyrównanie specyficznie pojętego „uszczerbku” właściciela, spowodowanego bezpodstawnym odsunięciem go od posiadania i korzystaniem z rzeczy przez osobę trzecią, ma zatem doprowadzić do przywrócenia równowagi majątkowej między tymi podmiotami, a nie – jak czyni to zaskarżony art. 39b ustawy – represjonować tego, który naruszył cudze prawo. Celem prawa cywilnego nie jest bowiem karanie sprawcy jako osoby.

W świetle kompensacyjnego – *sensu largo* – charakteru cywilnego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości, roszczenie o zapłatę kwoty pięciokrotności czynszu należnego w przypadku rozporządzenia nieruchomością na podstawie umowy należy zatem uznać za nieproporcjonalną sankcję wobec zobowiązanego do zapłaty tego swoistego

„odszkodowania”. O ile Skarb Państwa, jako właściciel rzeczy, ma prawo dochodzić swoich praw majątkowych potencjalnie uszczuplonych z powodu zajęcia nieruchomości przez osobę trzecią, to jednak zakres tego żądania winien być równoważony poprzez zagwarantowanie zobowiązaniem, aby nałożone na niego obowiązki kompensacyjne nie wyrządzały, z kolei w jego majątku, nieproporcjonalnego uszczerbku. Co zaś najistotniejsze, nie widać powodu, dla którego gwarancje poszanowania praw posiadaczy gruntów państwowych miały być aż tak zaniżone w stosunku do – adekwatnych – gwarancji przyznanych posiadaczom gruntów prywatnych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowany przepis nie wynagradza właścicielowi braku efektywnego korzystania ze swojej własności, ani też nie zmierza do powetowania strat i utraconych przez Agencję korzyści; „karna” pięciokrotna stawka opłat z art. 39b ust. 2 u.g.n.r. nie jest bowiem w żaden sposób uzależniona czy jakkolwiek nawet powiązana z zakresem wsparcia unijnego (choćbyby uśrednionego) otrzymanego przez konkretnego posiadacza. Trudno też nie podnieść, że nawet w sytuacji, gdyby okazało się, że uzyskane dopłaty istotnie zostały wyłudzone przez osobę, która faktycznie nigdy na danym gruncie nie gospodarowała, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa może zobowiązać dany podmiot do zwrotu uzyskanych z tego tytułu kwot, ze względu na ogólną klauzulę „sztucznego stworzenia przez beneficjenta warunków wymaganych do otrzymania płatności, w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celami danego systemu wsparcia” (por. m.in. art. 30 Rozporządzenia rady (UE) Nr 73/2009; zob. też m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 kwietnia 2015 r., sygn. II GSK 355/15 i tam przywołane orzecznictwo). Jeżeli więc taki posiadacz, nawet w złej wierze, zostałby zobligowany do zwrotu przyznanych wcześniej środków, jego dodatkowe finansowe karanie należałoby uznać za sankcję nadmierną.

Wydaje się więc, że kwestionowany przepis stanowi w istocie rzeczy *suis generis* karę za delikt w postaci zagospodarowania gruntu państwowego, a podobieństwo do cywilnego wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z cudzego gruntu jest zaledwie powierzchowne (argumentacja taka pojawia się w skargach zrzeszeń rolników do Rzecznika, m.in. w korespondencji z Dolnośląską oraz Krajową Izbą Rolniczą, sprawa RPO: IV.7005.24.2014). Podstawową funkcją kwestionowanej normy jest represja i odstraszenie potencjalnych użytkowników oraz zapewnienie odpowiednio wysokich wpływów do budżetu poprzez finansowe karanie rolników, w tym również i tych będących w dobrej wierze (zob. szerzej w pkt. V). Obiektywny charakter odpowiedzialności majątkowej, oderwanej od potencjalnego uszczerbku właściciela i subiektywnych okoliczności po stronie „sprawcy” oraz sztywny ustawowy mnożnik kwoty podstawowej mogą wręcz skłaniać do tezy, że mamy tu do czynienia nie z instytucją prawa cywilnego, ale z ukrytą daniną publiczną na rzecz Skarbu Państwa.

Rzecznik wskazuje też, że podwyższając sankcje dla użytkowników prawodawca nie wykazał (ani też rzetelnie nie sprawdził), czy istotnie posiadane dotychczas instrumenty i zasoby nie wystarczają do osiągnięcia usprawiedliwionego celu. Przeciwnie, chronologia wydarzeń (ujawnianie nadużyć i patologii, nb. występujących od 10 lat – zmiana ustawy poprzez wprowadzenie represyjnego art. 39b – kontrola NIK – podjęcie współpracy przez Agencję Nieruchomości Rolnych i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wzmocnienie właścicielskiego nadzoru – symulacje przyszłych pozytywnych skutków zmian – planowanie kolejnej kontroli przez NIK oceniającej skuteczność zastosowanych środków), skłania raczej do wniosku, że wprowadzając przepisy dyskryminujące jedynie bezumownych użytkowników gruntów państwowych (a nie prywatnych) ustawodawca uznał, że najpierw należałoby wszystkie takie osoby finansowo ukarać, a dopiero potem zastanawiać się, jakiego rodzaju działania mogłyby być w tej sytuacji bardziej adekwatne czy skuteczne. Jak się jednak wydaje, być może wystarczyłoby tu po prostu korzystanie z uprawnień przysługujących każdemu właścicielowi. To bowiem nie finansowe kary, ale egzekwowanie na bieżąco wszystkich przypadków nadużyć, nawet w „cywilnej” wysokości z art. 224 § 2 i art. 225 k.c., a nie według art. 39b ust. 2 u.g.n.r., lepiej zabezpieczyłoby państwowe mienie – raz, że Skarb Państwa szybciej uzyskiwałby należne kwoty (a przynajmniej uzyskiwał tytuły wykonawcze); dwa – konsekwentne i szybkie egzekwowanie uprawnień zdaje się mieć lepszy walor odstrasżający potencjalnych naruszczyteli niż drakońskie nawet – ale niewykonywane – kary.

Środkami właściwymi, proporcjonalnymi do założonego celu mogłyby być więc przede wszystkim usprawnienia procesu faktycznego odzyskiwania nieruchomości, dyscyplinowanie pracowników Agencji, być może – zmiana sankcji karnej poprzez inne określenie znamion czynu spenalizowanego w art. 193 k.k. i art. 157 k.k.w.; środkiem takim jest np. wprowadzony niedawno zakaz uczestniczenia przez nielegalnych użytkowników w przetargach organizowanych przez ANR (zob. nowy art. 29 ust. 3ba u.g.n.r., który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.).

Wypada też wspomnieć, że m.in. w cytowanym wyżej wyroku NSA w sprawie II GSK 355/15 wyraźnie stwierdzono, że okoliczności: wtargnięcia przez skarżącego na sporne grunty wbrew woli niekwestionowanego właściciela (w tej sprawie była to właśnie ANR) oraz podejmowanie prób samowolnego objęcia ich w posiadanie tuż przed datą 31 maja 2012 r., równoznaczne są ze stworzeniem przez skarżącego zaledwie pozorów prowadzenia działalności rolniczej na tym gruncie. Ponadto, skoro skarżący w roku poprzednim nie poniósł jakichkolwiek wydatków związanych z użytkowaniem spornej działki, ani innych opłat, które zostały poniesione przez innego rolnika, przyznanie mu wsparcia pozostawałoby w sprzeczności z celami płatności (tu: ONW), zgodnie z którymi płatności te powinny rekompensować dodatkowe koszty rolników oraz utracone dochody związane z utrudnieniami dla produkcji rolnej na danym obszarze. W tych okolicznościach ostatecznie NSA uznał, że wniosek zgłoszono wyłącznie w celu obejścia prawa i wbrew intencjom ustawodawcy

unijnego. Jeżeli więc istotnie możliwe byłoby odmawianie „agropiratom” udzielenia pomocy finansowej z określonego programu wsparcia na takiej właśnie podstawie, należałoby rozważyć, czy system dopłat nie powinien zostać uszczelniony przede wszystkim w taki właśnie sposób.

Konkludując, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona norma wprowadza rażącą dysproporcję pomiędzy zakładanymi celami i zastosowanymi środkami wprowadzającymi dotkliwe finansowe represje dla dobranej arbitralnie grupy podmiotów. Sankcje te należy uznać za nadmierne w stosunku do osiągniętych korzyści, zwłaszcza że wielce prawdopodobne jest, że korzyści te wynikły po prostu z rzetelnego wykorzystywania instrumentów prawnych powszechnie dostępnych, także przed nowelizacją ustawy, a ich związek z nowym art. 39 ustawy jest zaledwie przypadkowy. Do wyciągnięcia takiego wniosku skłania nawet odpowiedź Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi na interpelację Nr 27678 w sprawie nielegalnego użytkowania gruntów rolnych należących do Skarbu Państwa, z 21 sierpnia 2014 r., w którym to akcentuje się wyłącznie skuteczność zacieśnienia współpracy pomiędzy obiema Agencjami państwowymi (ANR i ARiMR), tj. wzajemną weryfikację w bazach danych wniosków o dopłaty złożonych do konkretnych gruntów i reagowanie na wszelkie niezgodności wszczynaniem odpowiednich procedur przez jedną bądź drugą Agencję. Opisując szczegółowo procedury wynikające z Porozumienia z 2013 r. i Instrukcji postępowania z 2014 r. Minister konkluduje wręcz, że „na skutek podejmowanych działań zauważyć można znaczny spadek przypadków bezumownego użytkowania nieruchomości Zasobu”, w ciągu 3 lat o połowę (z 24,2 tys. ha w 2011 r. do 12,1 tys. ha w roku 2014). Jako kolejny skuteczny instrument zaradczy wskazano projekt nowelizacji u.g.n.r., który ma zakazać bezumownym użytkownikom w złej wierze udziału w przetargach na państwowe grunty rolne. O podwyższonych wynagrodzeniach wynikających z art. 39b ustawy Minister jednak nie wspomina. W świetle tak podkreślanych pozytywnych skutków wzmocnienia nadzoru właścicielskiego i współpracy obu państwowych Agencji rolnych przy redystrybucji unijnych dopłat, można więc jedynie przypuszczać, że z punktu widzenia celów ustawy, środek ten prawdopodobnie nie był potrzebny.

(4) wartości konstytucyjne uzasadniające różnicowanie

Mimo że brak spełnienia kryterium proporcjonalności (ważenia korzyści i strat) sam w sobie dyskwalifikuje daną normę jako pozostającą w sprzeczności z konstytucyjnymi gwarancjami równego traktowania, stąd też nie jest potrzebne wskazywanie wartości konstytucyjnych które takie różnicowanie miałyby uzasadniać, niemniej jednak Rzecznik pragnie ubocznie wskazać na następujące kwestie.

W przywołanym wcześniej stanowisku Ministra Rolnictwa (w toku korespondencji z Rzecznikiem), jak i w piśmie procesowym Prokuratora Generalnego pojawia się argument o konieczności zapewnienia Agencji wpływów ze sprzedaży nieruchomości bądź z czynszów dzierżawnych jako „zabezpieczenia majątku Skarbu Państwa”. Zdaniem Rzecznika, argument ten nie może uzasadniać zróżnicowania sytuacji prawnej posiadaczy gruntów państwowych i gruntów prywatnych, jako że utrzymanie równowagi budżetowej Agencji Nieruchomości Rolnych nie jest wartością podlegającą konstytucyjnej ochronie. Zapewnienia Agencji wpływów ze sprzedaży i dzierżawy gruntów znajdujących się w Zasobie, nie można też kwalifikować jako interesu publicznego. Rozporządzanie nieruchomościami państwowymi odbywa się na zasadach obrotu cywilnoprawnego i nie można tego utożsamiać z interesem fiskalnym czy budżetowym państwa występującym na gruncie prawa podatkowego, a w takim ujęciu *de facto* powołał się nań Minister.

Rzecznik nie posiada danych źródłowych dotyczących gospodarki finansowej ANR, niemniej jednak wypada podnieść, że w publicznej debacie pojawiają się informacje na temat istotnego zmniejszenia udziału Agencji w korzyściach płynących ze wspólnej polityki rolnej, a wynikające z likwidowania z końcem 2012 r. jednostek gospodarczych Agencji, których działalność – jako faktycznych użytkowników prowadzących zabiegi agrotechniczne na gruntach – miała uzasadniać kwalifikowanie ANR jako posiadacza uprawnionego do korzystania z unijnych programów wsparcia (por. zmiany statutu Agencji Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 grudnia 2011 r., Dz.U. Nr 262, poz. 1567). Szacowana kwota ostatnich dopłat, w roku 2013 r., miała wynosić ok. 16 mln zł (tak m.in.: www.farmer.pl/finanse/dotacje-i-doplaty/anr-traci-prawo-do-doplat,41051.html). Dane te oczywiście wymagałyby rzetelnej weryfikacji. Z kolei art. 39b u.g.n.r., który wszedł w życie niewiele wcześniej, zapewniał pięciokrotny wzrost kwot należnych Agencji – i tylko jej, nikomu innemu – z tytułu nielegalnego użytkowania jej gruntów. Łączna suma należności z tego tytułu z faktur wystawionych przez ANR za 2014 rok miała wynosić około... 16 mln zł (www.strefaagro.gazetawroclawska.pl/artukul/nielegalnie-zajmujaziemie-i-bioradoplataanr-wystawilafaktury-na14mlnzl; jakkolwiek pojawiają się tu zarówno kwoty 16 mln, 14 mln, jak i 32 mln zł). I mimo że może to stanowić czysty zbieg okoliczności, to jednak już samo zestawienie powyższych kwot, przy braku rzetelnego uzasadnienia dla przyjęcia akurat pięciokrotnej „karnej” stawki dla regulowania stosunków czysto cywilnych, może budzić wątpliwości, czy rzeczywiście działania władzy publicznej były tu wystarczająco transparentne i czy jej faktyczne poczynania pokrywały się z deklarowanymi celami.

Jeżeli zaś chodzi o uzasadnienie zróżnicowania sytuacji prawnej posiadaczy jeszcze innymi konstytucyjnymi wartościami czy zasadami, nie można byłoby się tu odwołać np. do konieczności realizacji zadań państwa z zakresu ochrony środowiska, określonych w art. 5 i art. 74 Konstytucji, mimo iż sprawa dotyczy nieruchomości o charakterze rolnym. Obowiązek uiszczenia wielokrotnej stawki czynszu tytułem wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z

państwowej nieruchomości rolnej nie służy zachowaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, ograniczeniu przeznaczania ich na cele nierolnicze ani zapobieganiu ich dewastacji i degradacji, wskazywanych w poszczególnych ustawach jako cele ochrony gruntów rolnych. Treść art. 39b ustawy nie wprowadza żadnych mechanizmów ani narzędzi rzeczywiście służących wzmocnieniu takiej ochrony.

Ponadto, jak wskazywano już wcześniej, kwestionowany przepis karze użytkowników za zakusy na ziemię państwową, nie przyznając takiej wzmocnionej ochrony gospodarstwom rodzinnym – sankcje dla naruszcycieli utrzymane są tu na „cywilnym” poziomie, pięciokrotnie niższym. Trudno więc przyjąć, by norma ta realizowała wartości z art. 23 Konstytucji RP.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich nie dostrzega możliwości wskazania żadnych innych konstytucyjnych wartości, które uzasadniałyby aż tak daleko idące różnicowanie poziomu ochrony praw majątkowych użytkowników gruntów rolnych, nie posiadających tytułu do zajmowanych przez siebie nieruchomości.

V. Zasada sprawiedliwości społecznej

Zasada równości, jako wywodzona z zasady sprawiedliwości społecznej, składa się na treść pojęcia demokratycznego państwa prawnego (por. wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na tle art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej powinna być pojmowana „jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98). Trybunał podkreśla także istotny związek zasady sprawiedliwości społecznej z zasadą równości, zaznaczając, iż wprowadzanie różnicowania podmiotów prawa może okazać się dopuszczalne na gruncie zasady równości tylko wówczas, gdy służy realizacji sprawiedliwości społecznej. Konsekwencją tego jest stwierdzenie, że różnicowanie niesprawiedliwe jest zakazane (por. orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96; wyrok z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01; wyrok z 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04). Ze względu na związek z konstytucyjną zasadą równości można wskazać na analogiczne relacje zasady sprawiedliwości społecznej z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc zasada sprawiedliwości społecznej stanowi wzmocnienie równej ochrony praw majątkowych. Zasada ta w orzecznictwie Trybunału traktowana jest jako zaprzeczenie arbitralności, ponieważ wymaga, aby różnicowanie poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji (zob. wyroki TK z 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98 oraz z 19 grudnia 2012 r., sygn. K 9/12 i podane tam dalsze orzeczenia). Może więc być pojmowana również jako czynnik prowadzący do słusznego (sprawiedliwego) wyważenia interesu ogółu (dobra wspólnego) i interesów jednostki (zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98).

Zdaniem Rzecznika, tak rozumianą zasadę sprawiedliwości narusza już sam fakt znacznego uprzywilejowania podmiotu państwowego w stosunkach cywilnoprawnych (i skorelowanego z nim nieuzasadnionego zróżnicowania poziomu ochrony posiadaczy), które nie znajduje odpowiedniego uzasadnienia ze względu na konieczność zachowania równowagi w stosunkach społecznych ani ochronie dóbr szczególnego rodzaju, jaką dawniej była własność państwowa.

Co więcej, zasadom sprawiedliwości uchybia też faworyzowanie akurat tego podmiotu, który nie wykonywał rzetelnie swoich podstawowych obowiązków dbałości o powierzone mienie, i przyznanie, wbrew zasadzie *vigilantibus iuris scripta sunt* – właśnie jemu, a nie innym osobom – wysokiej „premię za bierność”.

Kluczowym argumentem przeciwko konstytucyjności art. 39b ust. 1 i ust. 3 ustawy pozostaje jednak fakt, że zaskarżona norma w jednakowym stopniu karze posiadaczy zarówno w złej, jak i w dobrej wierze. Niekwestionowanym jest, że zawinione naruszenie praw podmiotowych musi spotykać się z odpowiednią reakcją prawną, która skłaniałaby do przestrzegania ładu prawnego i szanowania praw uprawnionych podmiotów; wymaga tego właśnie zasada sprawiedliwości. Reakcja ta nie może jednak abstrahować od okoliczności, w jakich doszło do naruszenia danego prawa.

Z tego punktu widzenia za szczególnie krzywdzące i niesprawiedliwe należy uznać obciążenie „karnym” wynagrodzeniem także posiadaczy w dobrej wierze. Wbrew bowiem stanowisku Prokuratora Generalnego, art. 39b ust. 1 u.g.n.r. stosuje się również do osób pozostających w błędnym, acz usprawiedliwionym okolicznościami sprawy przekonaniu, że ich posiadanie opiera się na prawie. Po pierwsze, norma ta *lege non distinguente* nie rozróżnia tych dwóch kategorii posiadaczy. Po drugie, stosowanie tych przepisów k.c., które odrębnie określają zakres praw i obowiązków obu tych grup, zostało wyraźnie wyłączone na mocy art. 39b ust. 3 u.g.n.r. Po trzecie wreszcie, wykładnię taką dobitnie potwierdza art. 23 ust. 1 nowej ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1433). Przepis ten w ust. 1 stanowi, że „Agencja, na wniosek osoby władającej nieruchomością Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa bez tytułu prawnego, może, po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej miejscowo izby rolniczej, umorzyć, odroczyć lub rozłożyć na raty należności powstałe z tego tytułu przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli osoba ta władała nieruchomością w dobrej wierze lub przez okres ponad 10 lat”, przy czym, zgodnie z ust. 2 tego przepisu, stosowny wniosek można będzie złożyć jedynie w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, a zatem – do końca stycznia 2016 r. Przytoczona norma nie tylko wprowadza zaledwie fakultatywną, i to zależną wyłącznie od woli Agencji, możliwość zastosowania określonych ulg, ale przede wszystkim – potwierdza wprost, że co do zasady pięciokrotne wynagrodzenie obciąża również każdego posiadacza w dobrej wierze.

Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień twórców nowelizacji ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, grupą, przeciwko której regulacja art. 39b ustawy została wymierzona, miały być osoby zajmujące grunty z zamiarem ich wykorzystania dla zdobycia środków z systemu dopłat bezpośrednich dla rolnictwa, w pełni świadome braku legitymacji do władania nimi, czyli posiadacze w złej wierze. Opisywane zaś w mediach nadużycia, po pierwsze, miały dotyczyć zaledwie niecałych 0,8% powierzchni gruntów państwowych, po drugie, prawdopodobnie miały być zorganizowane i kierowane przez kilka wyspecjalizowanych podmiotów (czy tworzonych przez nich piramid spółek); przeciwko niektórym z nich toczą się postępowania przygotowawcze (zob. m.in.: http://wyborcza.pl/1,76842,15400325,Piraci_na_traktorach_Najeżdżaja_cudza_ziemie_orza_.html). Jeżeli zatem podwyższona pięciokrotnie sankcja miała być wymierzona w taki właśnie zorganizowany proceder, to obecne brzmienie przepisu w ogóle nie odzwierciedla deklarowanych zamierzeń jego twórców. Przeciwnie, przepis karze wszystkich posiadaczy w sposób arbitralny i całkowicie niezrozumiały: po pierwsze, nie rozróżniając wewnątrz kategorii posiadaczy gruntów państwowych osób w dobrej i złej wierze, po drugie zaś – surowiej karząc każdego posiadacza gruntu państwowego, także tego w dobrej wierze, niż posiadaczy (i to nawet w złej wierze) gruntów prywatnych.

Trudno też nie zauważyć, że akurat wobec posiadaczy w dobrej wierze przepis ten nie pełni nawet funkcji prewencyjnej – osoby te przecież z założenia nie uświadamiają sobie faktu bezumownego korzystania z gruntu. Zakwestionowana norma z pewnością nie skłoni ich zatem do wydania gruntów uprawnionemu, z którego istnienia osoby te nie zdają sobie w ogóle sprawy.

Konkludując, nałożenie takiego samego ciężaru w postaci obowiązku zapłaty wysokiej sumy pieniężnej z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości na posiadacza w dobrej wierze, jak i na posiadacza w złej wierze, narusza zasady sprawiedliwości w sposób rażący. W szczególności nie do przyjęcia jest bowiem sytuacja, w której posiadacz gruntu państwowego w dobrej wierze karany jest w taki sam sposób jak jego posiadacz w złej wierze, a do tego – w uproszczeniu – pięciokrotnością stawki, jaka obciążałaby posiadacza *mala fides*, ale gruntu prywatnego. Ponownie trzeba też przypomnieć, że według zasad ogólnych k.c. dobra wiara posiadacza w całości chroni go przed jakimikolwiek roszczeniami uzupełniającymi właściciela.

VI. Proporcjonalność ograniczeń ochrony praw majątkowych

Jako osobny zarzut konstytucyjny, niezależny od naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych posiadaczy gruntów państwowych i gruntów prywatnych (punkt IV powyżej), Rzecznik wskazuje także naruszenie zasady proporcjonalności ograniczeń ochrony praw majątkowych przysługujących samym posiadaczom. Przy tym zarzucie nie chodzi więc o

porównywanie sytuacji prawnej osób posiadających grunty należące do różnych właścicieli, ale o to, że w samym stosunku pomiędzy Agencją Nieruchomości Rolnych jako właścicielem nieruchomości a bezumownym jej posiadaczem została zachwiana równowaga wymagana przy regulowaniu stosunków prawa prywatnego. Jest to zatem zarzut niezależny od naruszenia zasady równego traktowania podmiotów wykazujących tożsamą cechę relewantną (tj. bezumownych posiadaczy cudzych gruntów rolnych), i koncentrujący się na nieproporcjonalności „sankcji” jako takiej, tj. rozpatrywanej w stosunku pomiędzy właścicielem nieruchomości rolnej a osobą, która korzysta z tej własności bez zgody uprawnionego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego widoczne jest przeświadczenie, że regulacja art. 64 ust. 2 Konstytucji daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej („równość” ochrony zakłada istnienie tej drugiej – por. w szczególności wyrok z dnia 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, i powołane tam orzecznictwo). Ta właśnie norma konstytucyjna chroni zarówno prawo własności, w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych (wyrok TK z 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09). Jednocześnie, jak wielokrotnie orzekał Trybunał, to właśnie art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnej tezie, że każde prawo majątkowe podlega ochronie prawnej (por. m.in. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98). Wątek ten rozwinięto szczególnie w uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2006 r. (sygn. SK 4/05), gdzie wyraźnie wskazano, że to właśnie art. 64 ust. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego „nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 oraz z 2 czerwca 1999 r. sygn. K 34/98). Zdaniem Rzecznika, prawa majątkowe polegające 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.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje niedawny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2015 r. (sygn. SK 32/14), gdzie szeroko omówiono zasady, jakich winien przestrzegać prawodawca przy wyważaniu zakresu ochrony przyznawanej uczestnikom stosunków cywilnoprawnych. W sprawie tej nie chodziło nawet o prawa majątkowe wynikające z umów, ale wyłącznie o prawa majątkowe osób odpowiedzialnych za popełnienie cywilnoprawnego deliktu (ich „wolność majątkową”). Trybunał wyraźnie wskazał, że jakkolwiek prawa osób dotkniętych bezprawnymi działaniami innych oczywiście winny podlegać silniejszej ochronie, to jednak poziom tej ochrony nie może naruszać gwarancji, jakie Konstytucja przyznaje także prawom naruszcyciela. Na ich straży stoi bowiem właśnie zasada proporcjonalności, która wymaga, aby ochrona pokrzywdzonych nie naruszała uzasadnionych

praw osób trzecich (art. 31 ust. 3 *in fine* Konstytucji). Nie może być więc arbitralna czy nadmierna. Prawa majątkowe wszystkich podmiotów podlegają ochronie, także więc i tych, które naruszają porządek prawny. Granicą obciążeń, których celem jest przywrócenie równowagi zachwianej naruszeniem praw uprawnionego (tu: właściciela nieruchomości rolnej), jest właśnie zasada proporcjonalności.

Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczenia wolności i praw konstytucyjnych nakazuje badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007, SK 68/06). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna, niezbędna, proporcjonalna *sensu stricto*, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej. Ograniczenie nie może również naruszyć istoty danej wolności czy prawa.

Otóż w ocenie Rzecznika, „sankcja” zastosowana przez ustawodawcę jest nadmierna, a uzasadniają to argumenty przedstawione szczegółowo przy omówieniu kwestii nieracjonalnego zróżnicowania. Nie ma więc potrzeby ich ponownego przytaczania, tym bardziej, że kryteria obu testów – aczkolwiek analizowane z innego punktu widzenia – są bardzo zbliżone.

Warto jednak dodać, że, zdaniem Rzecznika, w niniejszej sprawie mechanizm przyjęty przez ustawodawcę nie spełnia już drugiego kryterium z tzw. testu proporcjonalności, tj. wymogu konieczności ograniczeń wolności i praw. W szczególności, jak już wcześniej szczegółowo wykazano, istnieją w systemie środki prawne mniej dolegliwe, za pomocą których można byłoby skuteczniej osiągnąć zakładane przez prawodawcę cele. Przede wszystkim, jak to już wielokrotnie wyjaśniano, ustawodawca powinien przede wszystkim bądź dyscyplinować właściciela do tego, by zaczął należycie dbać o swoją własność (działania takie są obecnie podejmowane, jak choćby ściślejsza współpraca ANR i ARiMR, choć nie mają one żadnego związku z podwyższoną sankcją za bezumowne korzystanie z państwowych gruntów rolnych), bądź ułatwiać mu procedury windykacyjne, w których efektywniej mógłby odzyskiwać swoją własność (ewentualnie podejmować innego rodzaju działania, wskazane w punkcie IV (3) powyżej). Tymczasem, w niniejszej sprawie ustawodawca najpierw zmienił przepisy, wprowadzając finansowe sankcje (i to z naruszeniem zasad równego traktowania), a dopiero później, gdy organy państwa zaczęły przeprowadzać kontrole i opublikowały ich wyniki – zaczęto rozważać podjęcie działań skutecznie prowadzących do faktycznego odzyskiwania gruntów, m.in. państwowych, za pomocą działań czysto faktycznych, o czym

wielokrotnie była tu mowa (współpraca pomiędzy Agencjami, kontrole krzyżowe, wzmocnienie nadzoru itp. itd.).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, z powyższych względów ustawodawca, chroniąc majątek państwowy, naruszył w niniejszej sprawie wymogi ochrony praw majątkowych osób trzecich, co uzasadnia postawienie także zarzutu nieproporcjonalnego ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw posiadaczy państwowych gruntów.

VII. Podsumowanie.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że zaskarżony art. 39b ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – w całości – w sposób nieuzasadniony narusza konstytucyjne gwarancje równej ochrony praw. Ustawodawca *de facto* bez uzasadnienia aksjologicznego wprowadził regulację godzącą w jedną z podstawowych zasad ustrojowych wynikających z Konstytucji. Odwoływanie się do konieczności prewencji wobec niekontrolowanego zajmowania nieruchomości rolnych znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa i podlegających pieczy Agencji należy ocenić jako niewystarczające dla uzasadnienia różnicowania ochrony prawa rzeczowego na płaszczyźnie podmiotowej. Rzecznik Praw Obywatelskich nie neguje istnienia problemu zawłaszczania gruntów państwowych przez osoby prywatne celem pozyskania środków finansowych z systemu dopłat bezpośrednich czy też poprzez samo pobieranie pożytków z wielkohektarowych gospodarstw rolnych. Kwestionowany środek prawny jest jednak nieadekwatny do realizacji tego celu, a przede wszystkim – nadmiernie restrykcyjny dla prywatnych uczestników obrotu. To, że dany grunt pozostaje w zasobie państwowej osoby prawnej, jaką jest Agencja Nieruchomości Rolnych, nie uzasadnia uprawnienia Agencji do pobierania wyższego wynagrodzenia (mającego w istocie charakter kary pieniężnej) za bezumowne korzystanie z takiego gruntu niż to przyznane właścicielowi realizującemu swoje uprawnienia według ogólnych zasad kodeksu cywilnego. Brak bowiem związku między powierzeniem wykonywanie uprawnień właścicielskich Agencji Nieruchomości Rolnych a podwyższeniem stawki czynszu, będącej podstawą do wyliczenia rzeczonoego wynagrodzenia. Nie można także wskazać normy konstytucyjnej, która uzasadniałaby wprowadzenie takiego jednostkowego (przysługującego jedynie Skarbowi Państwa) uprzywilejowania.

Przepis ten może utrzymywać istniejące patologie – jedyną jego funkcją jest bowiem wyłącznie ukaranie posiadaczy, w żaden jednak sposób nie mobilizuje on samej Agencji do podejmowania skuteczniejszych działań. Nie ułatwia też ani nie usprawnia samych procesów odzyskiwania gruntów, a do tego art. 39b ustawy jest szczególnie krzywdzący dla posiadaczy w dobrej wierze. Narusza też równowagę w relacjach prywatnoprawnych pomiędzy Skarbem Państwa jako właścicielem i prywatnymi posiadaczami jego nieruchomości. W sposób

nieuprawniony i nadmierny chroni bowiem interesy właściciela, nie dając adekwatnych gwarancji ochronnych pozostałym uczestnikom obrotu.

Z tych wszystkich powodów wnoszę jak na wstępie.

Załączniki:

1. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 lipca 2015 r.
2. odpowiedź Ministra Rolnictwa
3. 6 odpisów pisma wraz z załącznikami