



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-683102-IV/11/JP

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 21. X. 2013 ✓

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	22. 10. 2013
L.dz.	L. zał.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (*Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.*) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*),

wnoszę o stwierdzenie, że:

art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 roku o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (*Dz. U. Nr 73, poz. 764 ze zm.*) – w zakresie, w jakim przepisy te przewidują możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie umowy sprzedaży bądź spadkobrania – są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Określenie przedmiotu zaskarżenia oraz jego obowiązywanie.

Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 roku o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (*Dz. U. Nr 73, poz. 764 ze zm.*) (dalej: ustawa z 2001 roku) regulowała zasady przeznaczenia gruntów rolnych do zalesienia. Powyższa ustawa utraciła moc z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (*Dz. U. Nr 229, poz. 2273 ze zm.*) (dalej: ustawa z 2003 roku). Jednakże, stosownie do treści art. 14 ust. 2 ustawy z 2003 roku, przepisy ustawy z 2001 roku obowiązują nadal w zakresie miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed dniem wejścia w życie ustawy z 2003 roku na podstawie przepisów ustawy z 2001 roku.

Przepisy art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku nie utraciły zatem mocy obowiązującej w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym (*Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.*). W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się, że przepis obowiązuje w systemie prawnym, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (*por. m.in. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 roku, sygn. W 5/94; postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2001 roku, sygn. SK 5/01 oraz z dnia 13 października 1998 roku, sygn. SK 3/98; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 roku, sygn. P 4/99*). O obowiązywaniu prawa można zatem mówić w tych wszystkich wypadkach, gdy przepis, pomimo formalnego uchylecia, nadal służy jako przesłanka rozstrzygania spraw przed organami administracji publicznej lub sądami. Uchylenie aktu prawnego nie musi zatem prowadzić do utraty mocy obowiązującej zawartych w nim przepisów. Decyduje o tym dopiero treść przepisów przejściowych. Jak wskazano wyżej, kwestionowane w niniejszym wniosku przepisy obowiązują ze względu na treść art. 14 ust. 2 ustawy z 2003 roku.

W świetle art. 7 ust. 6a ustawy z 2001 roku, w przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę gruntu. Przekazania tych praw i obowiązków dokonuje starosta w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku, uprawnienie do ekwiwalentu można również nabyć w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane przez okres maksymalnie 20 lat.

Wskazane wyżej przepisy ograniczają możliwość przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej tylko do następstwa prawnego powstałego na skutek sprzedaży bądź spadkobrania nieruchomości objętej uprawą leśną (choć w tym ostatnim wypadku mowa jest jedynie o przeniesieniu uprawnień). Ustawowe ograniczenie następstwa prawnego powoduje, że niedopuszczalne jest rozszerzenie hipotezy zaskarżonych przepisów w drodze wykładni systemowej bądź celowościowej, na inne sytuacje, w których dochodzi do przeniesienia własności zalesionego gruntu. W takim stanie rzeczy do przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej założonej na podstawie ustawy z 2001 roku nie może dojść np. na podstawie umowy darowizny czy umowy dożywocia (*por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2007 roku, sygn. akt II OSK 1012/06 oraz z dnia 10 marca 2011 roku, sygn. akt II GSK 384/10*), a także przy przeniesieniu własności nieruchomości na podstawie umowy z następcą w trybie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (*tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.*).

Nie ulega wątpliwości, że umowa darowizny i umowa dożywocia (podobnie jak umowa sprzedaży) są najczęściej stosowanymi w obrocie umowami, za pomocą których dochodzi do zmian własnościowych w rolnictwie. Ustawodawca zdecydował jednak o ograniczeniu możliwości przeniesienia prawa do ekwiwalentu tylko do sprzedaży i spadkobrania. Rozwiązanie takie jest w ocenie Rzecznika nieracjonalne i niezrozumiałe w szczególności dlatego, że z punktu widzenia celów ustawy z 2001 roku, jak i funkcji, jakie spełnia wypłacany beneficjentom ekwiwalent, sposób przeniesienia prawa własności nieruchomości nie powinien mieć żadnego wpływu na możliwość przejścia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej.

W tym miejscu należy jeszcze wskazać, że przedmiotem niniejszego wniosku jest konstytucyjność art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku tylko w tym obszarze ich zastosowania, w którym przepisy te nie przewidują możliwości przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej na podstawie innych zdarzeń prawnych niż sprzedaż bądź spadkobranie. Niniejszy wniosek dotyczy zatem tzw. pominięcia prawodawczego, ponieważ ustawodawca unormował określoną w ustawie z 2001 roku sferę stosunków społecznych, ale w ocenie Rzecznika, dokonał tego w sposób niepełny, pomijając określoną grupę adresatów i naruszając tym samym wymogi konstytucyjne wskazane w dalszej części wniosku. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał ma kompetencje do oceny konstytucyjności aktu ustawodawczego z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (*por. m.in. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1998 roku, sygn. K 37/97 oraz z dnia 30 maja 2000 roku, sygn. K 37/99*). Zarzut

niekonstytucyjności może zatem dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją RP powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać do unormowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych. W sprawie niniejszej nie mamy natomiast do czynienia z pozostającym poza zakresem kognicji Trybunału tzw. zaniechaniem legislacyjnym, gdzie określona materia pozostaje w ogóle nieunormowana, co jest świadomym i celowym zabiegiem ustawodawcy (*por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 roku, sygn. akt SK 22/01*).

II. Charakter prawny ekwiwalentu leśnego.

Ekwiwalent leśny jest świadczeniem pieniężnym przyznawanym właścicielowi gruntu, który zrezygnował z uzyskiwania dochodów z produkcji rolnej na swoim gruncie i rozpoczął prowadzenie uprawy leśnej. Wypłacany jest miesięcznie do 10 dnia każdego miesiąca. Ekwiwalent ma zatem charakter prawa majątkowego, wynikającego z decyzji administracyjnej. Świadczenie to ma rekompensować początkowe straty wynikające z wyłączenia gruntu z produkcji rolnej oraz pozwalać na pokrycie kosztów związanych z właściwym utrzymaniem uprawy leśnej i wykonywaniem obowiązków nałożonych decyzją o prowadzeniu uprawy leśnej. Ekwiwalent leśny nie może być wypłacany dłużej niż przez 20 lat (art. 7 ust. 6 ustawy z 2001 roku). Prawo do ekwiwalentu jest prawem o wartości majątkowej. Jest to prawo ściśle związane z nieruchomością objętą uprawą leśną, a nie z konkretną osobą, która w dniu rozpoczęcia prowadzenia uprawy leśnej ma status właściciela nieruchomości. Prawo to nie jest zatem świadczeniem o charakterze socjalnym przypisanym do określonej osoby, celem zapewnienia jej minimalnego poziomu utrzymania. Należy przyjąć, że jest to świadczenie wzajemne, które zobowiązuje właściciela uprawy leśnej do jej prowadzenia zgodnie z planem zalesienia, a następnie zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu. Na taki charakter ekwiwalentu wskazują także przepisy dotyczące wstrzymania wypłaty ekwiwalentu. Dochodzi do niego bowiem z przyczyn niezwiązanych z osobą właściciela nieruchomości, ale dotyczących wyłącznie sposobu prowadzenia uprawy leśnej i wywiązywania się z obowiązków nałożonych decyzją o prowadzeniu uprawy leśnej.

III. Konstytucyjna ochrona ekwiwalentu.

Stosownie do treści art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wszystkie prawa majątkowe podlegają równej ochronie prawnej. Gwarancje ochrony własności i praw majątkowych, przewidziane przez art. 64 Konstytucji RP, nie ograniczają się do roszczeń przewidzianych w normach prawa cywilnego. Przyjęcie wąskiego, cywilistycznego pojęcia praw majątkowych stanowiłoby

niedopuszczalne zdeterminowanie treści przepisów konstytucyjnych przez ustawodawstwo zwykłe. W uzasadnieniu wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r. (*sygn. K 33/02*) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że gwarancją konstytucyjną są więc objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Przyjmuje się, że ochroną objęte są także prawa majątkowe, których źródłem są przepisy o charakterze publicznoprawnym i nie wpływa to na zmniejszenie ochrony udzielanej przez art. 64 Konstytucji RP (*por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2005 roku, sygn. K 35/04*). Jak wskazano wyżej, prawo do ekwiwalentu przyznawane jest w drodze decyzji administracyjnej. Mimo że źródłem tego prawa są przepisy o charakterze publicznoprawnym, to nie ulega wątpliwości, że prawo to, przybierające postać roszczenia o wypłatę określonej sumy pieniężnej, podlega ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji RP.

IV. Ochrona praw majątkowych w aspekcie zasady równości.

Ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter i przymioty podmiotu danego prawa. W uzasadnieniu wyroku z dnia 31 stycznia 2001 roku (*sygn. P 4/99*), a także w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 października 2000 roku (*sygn. K 33/99*) Trybunał podkreślił, że zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału przyjmuje się także, że zasada równości ma niejako charakter prawa drugiego stopnia (metaprawa), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi (przy czym nie chodzi tu bynajmniej wyłącznie o prawa i wolności konstytucyjne) lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie. To właśnie ochrona własności i innych praw majątkowych (prawo pierwszego stopnia) może być wypełnieniem treści zasady równości i prowadzić do jej rzeczywistej realizacji (*zob. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 2007 roku, sygn. P 5/05*).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że art. 64 ust. 2 Konstytucji RP nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa 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 (*por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 roku, sygn. K 36/98 oraz z dnia 2 czerwca 1999 roku, sygn. K 34/98*). Obowiązki te dotyczą nie tylko płaszczyzny materialnoprawnej, ale również proceduralnej (*por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2006 roku, sygn. SK 4/05*).

V. Zróżnicowanie ochrony praw majątkowych nabywców prawa własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie różnych tytułów prawnych.

Reguły dopuszczalnych różnicowań ochrony praw majątkowych Trybunał zestawiał m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 października 2000 roku (sygn. K 33/99). Nawiązując do zasad wypracowanych na gruncie art. 32 Konstytucji RP wskazał, że zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych mieści w sobie niewątpliwie dopuszczalność różnicowania tej ochrony. Jego przesłankami winny być jednak zawsze względy związane z racjonalnością takiego zróżnicowania, zachowaniem stosownej proporcji między jego celem a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza, i wreszcie odwołaniem do zasad i wartości konstytucyjnych, które takie zróżnicowanie by uzasadniały.

W innym wyroku Trybunał bardziej szczegółowo wskazał, że zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (*por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2009 roku, sygn. SK 5/09*). W pierwszej kolejności trzeba ustalić, czy istnieje wspólna cecha relewantna pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc czy zachodzi podobieństwo tych sytuacji stanowiące przesłankę dla zastosowania zasady równości. Dopiero stwierdzenie, że podobne sytuacje zostały przez prawo potraktowane odmiennie, wskazuje na możliwość naruszenia zasady równości. W powyższym orzeczeniu Trybunał wskazał jednak, że odmiennosc potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna, bo mogą zachodzić wypadki, gdy będzie ona usprawiedliwiona. Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: 1) charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony; 2) charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmiennie potraktowanie podmiotów podobnych.

Dokonanie oceny zgodności art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wymaga ustalenia, czy możliwe jest wskazanie wspólnej cechy istotnej faktycznej lub prawnej, uzasadniającej równe traktowanie podmiotów prawa.

W ocenie Rzecznika, wspólną cechą istotną podmiotów prawa w niniejszej sprawie jest nabycie prawa własności nieruchomości objętej uprawą leśną założoną i prowadzoną na podstawie decyzji administracyjnej wydanej w trybie przepisów ustawy z 2001 roku. Cecha ta powinna przemawiać za równym traktowaniem wszystkich nabywców, niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego doszło do przeniesienia własności nieruchomości. Prawo do ekwiwalentu powinno podlegać równej ochronie niezależnie od sposobu przeniesienia własności nieruchomości, skoro nie jest immanentnie związane z pierwotnym właścicielem uprawy leśnej. Ustawodawca zdecydował jednak, że przeniesienie prawa do ekwiwalentu uzasadnione jest tylko w razie zawarcia umowy sprzedaży bądź spadkobrania. Tym samym ustawodawca wyłączył możliwość przeniesienia prawa do ekwiwalentu na podstawie jakiegokolwiek innego tytułu prawnego.

Nie ulega wątpliwości, że na podstawie art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku doszło do zróżnicowania sytuacji następców prawnych osób uprawnionych do pobierania ekwiwalentu leśnego w zależności od sposobu nabycia własności nieruchomości objętej uprawą leśną. Trzeba zatem rozważyć, czy zróżnicowanie to ma charakter relewantny tj. czy zachodzi bezpośredni związek przyjętego ograniczenia z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy z 2001 roku oraz czy służy ono realizacji tego celu.

W ocenie Rzecznika, nie ma uzasadnionych podstaw, by odstępstwo od zasady równej ochrony praw majątkowych wynikające z art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku uznać za racjonalne. Nie ma powodów, by inaczej traktować (w zakresie następstwa prawnego uprawniającego do przeniesienia ekwiwalentu z tytułu wyłączenia gruntu z upraw rolnych i prowadzenia uprawy leśnej) podmioty, które nabyły prawo własności tych nieruchomości na podstawie innych tytułów prawnych niż wskazana w tych przepisach umowa sprzedaży oraz spadkobranie. Celem ustawy było niewątpliwie wyłączenie z areałów rolnych gruntów o niskiej jakości i tym samym zmniejszenie ilości gospodarstw małych, prowadzonych na gruntach V czy VI klasy, które nie stwarzają możliwości zapewnienia właścicielom nawet minimalnych środków do życia, z jednoczesnym zapewnieniem rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środków pozwalających na odpowiednie prowadzenie i zarządzanie uprawą leśną. Nadto, działania te miały sprzyjać poprawie struktury agrarnej gospodarstw rolnych i zwiększeniu powierzchni lasów. Ustawa z 2001 roku stanowiła zatem jeden z przedakcesyjnych sposobów na rozpoczęcie procesu restrukturyzacji rolnictwa w Polsce. Nie można natomiast twierdzić, że cele ustawy miały charakter socjalny. Nawet jeśli się przyjmie, że ekwiwalent stanowił zabezpieczenie podstawowych potrzeb życiowych rolników decydujących się na rozpoczęcie prowadzenia uprawy leśnej, to nie przemawia to za socjalnym charakterem tego świadczenia. Możliwość prowadzenia uprawy leśnej i wypłaty ekwiwalentu nie jest bowiem w żaden sposób limitowana względami socjalnymi tj. sytuacją

materialną właściciela nieruchomości objętej uprawą leśną. Jak była o tym mowa wyżej, ekwiwalent stanowi swego rodzaju wynagrodzenie za prowadzenie uprawy leśnej i jest świadczeniem wzajemnym, ponieważ jego pobieranie wiąże się z koniecznością wypełniania obowiązków nałożonych decyzją o założeniu uprawy leśnej.

Nie bez znaczenia jest także okoliczność, że nabywca uprawy leśnej z jednej strony nie może uzyskać prawa do ekwiwalentu, ale z drugiej doznaje ograniczeń wynikających z innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa dotyczących np. prawidłowej gospodarki leśnej i obowiązków właścicieli upraw leśnych. Nabywca taki nie nabywa wprawdzie obowiązków nałożonych decyzją administracyjną wydaną w trybie ustawy z 2001 roku, ale tak czy inaczej staje się właścicielem uprawy leśnej, podlegającej szczególnym rygorom ochronnym wynikającym z przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach (*tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.*). Każdy właściciel lasu jest zobowiązany m.in. do trwałego utrzymywania lasu, zapewnienia ciągłości jego użytkowania, a w szczególności do pielęgnowania i ochrony lasu (*art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach*) oraz do wykonywania zaleceń zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu. Wszystkie te obowiązki nabywca musi wykonywać bez publicznego wsparcia, gdyż przyznany poprzednikowi prawnemu ekwiwalent pieniężny zostaje odebrany. Nabywca może wprawdzie dokonać likwidacji uprawy leśnej, a co za tym idzie – zmiany lasu na użytek rolny, ale nie jest to uzależnione wyłącznie od woli właściciela nieruchomości. Zmiana taka jest możliwa tylko w przypadku szczególnie uzasadnionych potrzeb właściciela lasu i tylko na podstawie decyzji właściwego starosty. Ponadto, likwidacja uprawy leśnej wymaga dużego nakładu pracy, poniesienia wysokich kosztów oraz pozostaje w sprzeczności z celami ustawy z 2001 roku oraz z zasadami racjonalnego gospodarowania. Nabywca uprawy leśnej, który nie może skutecznie ubiegać się o przeniesienie prawa do ekwiwalentu, doznaje zatem ograniczeń w wykonywaniu prawa własności, ale ograniczenia te nie są rekompensowane wypłatą ekwiwalentu leśnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie wprowadzenia ograniczeń w zakresie następstwa prawnego. Ograniczenie to nie służy ani interesom Skarbu Państwa, ani interesom nabywców nieruchomości dotkniętych tym ograniczeniem. Trudno wskazać powody, które przemawiają za uznaniem, że nabycie nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie np. powszechnie stosowanej umowy z następcą czy na podstawie umowy darowizny nie powinno umożliwiać przeniesienia prawa do ekwiwalentu. Nawet fakt otrzymania nieruchomości pod tytułem darmym (choć wraz z przejściem obowiązków publicznoprawnych) nie powinien pozbawiać prawa do ekwiwalentu, gdyż okoliczność ta (jako kryterium różnicowania) nie wykazuje żadnego racjonalnego związku z celami ustawy z 2001 roku. Trzeba zresztą

podkreślić, że z kręgu uprawnionych do ekwiwalentu wyłączono również nabywców, którzy otrzymali nieruchomości na podstawie np. umowy zamiany, będącej niewątpliwie umową wzajemną, a zatem odpłatną.

W tym miejscu należy wskazać, że na brak racjonalnych podstaw ograniczeń w możliwości przeniesienia prawa do ekwiwalentu na nabywcę uprawy leśnej zwrócił uwagę także Minister Rolnictwa w piśmie z dnia 19 lipca 2006 roku skierowanym do wszystkich starostów tj. organów administracji publicznej wydających decyzje administracyjne w przedmiocie przeniesienia prawa do ekwiwalentu (kserokopia tego pisma stanowi załącznik nr 1 do niniejszego wniosku). Minister wskazał wówczas, że przepisy ustawy z 2001 roku powinny być interpretowane z uwzględnieniem wykładni celowościowej oraz systemowej. Nadto, Minister wskazał, że możliwość przeniesienia prawa do ekwiwalentu istnieje również w przypadku następstwa prawnego, będącego wynikiem innych zdarzeń cywilnoprawnych takich jak np. umowa darowizny i tylko taka wykładnia przepisów jest zgodna z założeniami i celami ustawy. Jak wskazano wyżej, literalna (jednoznaczna) treść art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku nie pozwoliła jednak sądom administracyjnym na uwzględnienie stanowiska Ministra Rolnictwa wyrażonego w piśmie z dnia 19 lipca 2006 roku. Minister nie podjął także żadnych działań legislacyjnych, które mogłyby doprowadzić do zmiany wskazanych przepisów i usunięcia pozbawionych racjonalnych podstaw ograniczeń. Wskazane wyżej działania legislacyjne nie zostały także podjęte na skutek wystąpienia generalnego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 30 grudnia 2011 roku, skierowanego w tej sprawie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (wystąpienie Rzecznika oraz odpowiedź Ministra z dnia 18 stycznia 2012 roku stanowią odpowiednio załączniki nr 2 i 3 do niniejszego wniosku).

W ocenie Rzecznika, niebagatelne znaczenie mają także regulacje, które realizując te same cele związane z restrukturyzacją rolnictwa, zastąpiły ustawę z 2001 roku. Wydaje się, że mankamenty ustawy z 2001 roku zostały dostrzeżone przez ustawodawcę, ponieważ przepisy ustawy z 2003 roku oraz wydane na ich podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (*Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.*) (dalej: rozporządzenie z 2004 roku) wprowadziły nowe zasady udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych.

Stosownie do treści § 11 ust. 4 rozporządzenia z 2004 roku, w przypadku, gdy przeniesienie własności lub współwłasności działek rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności nastąpiło po dniu wydania decyzji w sprawie płatności na zalesianie, „płatność na zalesianie przysługuje producentowi rolnemu, na rzecz którego nastąpiło przeniesienie własności lub współwłasności wszystkich działek rolnych objętych wnioskiem albo ich części, jeżeli zobowiąże się do zapłaty

na rzecz Agencji (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) równowartości kwoty płatności na zalesianie, uzyskanych przez poprzedniego właściciela lub współwłaściciela tych działek, jaką poprzedni właściciel lub współwłaściciel byłby obowiązany zwrócić, jeżeli wystąpiłyby okoliczności powodujące konieczność zwrotu płatności na zalesianie – w przypadku wystąpienia takich okoliczności”. Ustawodawca zrezygnował zatem z istniejącego wcześniej ograniczenia kręgu uprawnionych. Priorytetem okazało się zapewnienie należytej kontynuacji uprawy leśnej oraz zabezpieczenie zwrotu środków już wypłaconych np. sprzedawcy bądź darczyńcy. W ocenie Rzecznika, regulacja taka w sposób należyty chroni interesy zarówno Skarbu Państwa jak i beneficjenta pomocy, a przede wszystkim pozwala na realizację celów ustawy z 2003 roku bez nieuzasadnionego różnicowania pozycji prawnej nabywców nieruchomości objętej uprawą leśną.

Zdaniem Rzecznika, prawodawca słusznie zrezygnował z nadmiernej kazuistyki i posłużył się ogólnym pojęciem „przeniesienia własności”, usuwając tym samym mankamenty ustawy z 2001 roku. Takie rozwiązanie kwestii następstwa prawnego uwzględnia różnorodność tytułów prawnych, na podstawie których może dojść do przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną oraz nie różnicuje sytuacji prawnej nabywców w zależności od tytułu następstwa prawnego. Treść przepisów ustawy z 2003 roku stanowi zarazem dobitne potwierdzenie, że kryterium różnicowania przyjęte w poprzedniej ustawie (tj. rodzaj zdarzenia skutkującego przeniesieniem własności nieruchomości) nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia celów, które mają być realizowane na podstawie przepisów dotyczących zalesiania gruntów rolnych. Ustawa ta odnosi się jednak wyłącznie do nowozakładanych upraw leśnych. Wszystkie pozostałe regulowane są natomiast przepisami ustawy z 2001 roku, arbitralnie i wybiórczo przyznającymi tylko niektórym kategoriom właścicieli upraw leśnych prawo do publicznego wsparcia (związanego z prowadzeniem uprawy), z jednoczesnym, niczym nieuzasadnionym odebraniem tego prawa innym kategoriom właścicieli nieruchomości. W konsekwencji, wskazane wyżej przepisy ustawy z 2003 roku nie są dotknięte, w przeciwieństwie do zaskarżonych przepisów, wadą w postaci pominięcia prawodawczego, niedopuszczalnego z punktu widzenia wymogów konstytucyjnej zasady równości.

Reasumując, ograniczeń zawartych w art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku nie można uznać za racjonalne, wręcz przeciwnie – zdają się pozostawać w sprzeczności z zasadniczymi celami ustawy z 2001 roku. Przemawiają za tym podniesione wyżej argumenty oraz racjonalne, zdaniem Rzecznika przepisy, które ustawodawca przyjął w aktach prawnych zastępujących ustawę z 2001 roku.

Konsekwencją powyższego jest uznanie, że ograniczenia zawarte w art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku nie spełniają także dalszych przesłanek warunkujących dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych tj. proporcjonalności oraz związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych. Prowadzi to do wniosku, że prawo do ekwiwalentu leśnego chronione jest w sposób niespełniający wymogów konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku – w zakresie, w jakim przepisy te przewidują możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w razie przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie umowy sprzedaży bądź spadkobrania, a zarazem pomijają możliwość przeniesienia w/w praw i obowiązków w przypadku przeniesienia własności nieruchomości w inny sposób – są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając to wszystko na uwadze, wnoszę jak na wstępie.



Załączniki:

- 1) Kserokopia pisma Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lipca 2006 roku.
- 2) Kserokopia wystąpienia Rzecznika z dnia 30 grudnia 2011 roku.
- 3) Kserokopia odpowiedzi Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 stycznia 2012 roku.
- 4) 6 odpisów wniosku i załączników.