

117/11/A/2014

WYROK

z dnia 9 grudnia 2014 r.

Sygn. akt K 46/13*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Stanisław Rymar
Andrzej Wróbel
Marek Zubik,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 grudnia 2014 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764, ze zm.) w zakresie, w jakim 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, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764 oraz z 2003 r. Nr 46, poz. 392) w zakresie, w jakim nie przewiduje – od wejścia w życie ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 46, poz. 392) – przejścia na nabywcę w drodze innej czynności prawnej niż sprzedaż gruntu obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 11 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 grudnia 2014 r. w Dz. U. poz. 1826.

I

1. We wniosku z 21 października 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zakwestionowała zgodność art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764, ze zm.; dalej: ustawa z 8 czerwca 2001 r.) w zakresie, w jakim 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, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Na wstępie Rzecznik wyjaśniła kwestię formalnoprawną dotyczącą obowiązywania ustawy z 8 czerwca 2001 r. Ustawa ta utraciła moc wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. 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 28 listopada 2003 r.). Jednakże na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. przepisy ustawy z 8 czerwca 2001 r. w zakresie miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed wejściem w życie ustawy z 28 listopada 2003 r., obowiązują nadal. W związku z tym zakwestionowane we wniosku regulacje nie utraciły mocy w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Rzecznik zwróciła także uwagę, że wniosek dotyczy pominięcia prawodawczego, polegającego na tym, że ustawodawca unormował w ustawie z 8 czerwca 2001 r. określoną sferę stosunków społecznych w sposób niepełny, to jest z pominięciem określonej grupy adresatów, naruszając tym samym normy konstytucyjne wskazane jako wzorce kontroli.

1.2. W ocenie Rzecznik, ograniczenie możliwości przeniesienia na nabywcę prawa do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej tylko do sprzedaży i spadkobrania jest nieracjonalne i niezrozumiałe. Z punktu widzenia celów ustawy z 8 czerwca 2001 r., jak i funkcji, jakie spełnia wypłacany beneficjentom ekwiwalent, sposób przeniesienia własności nieruchomości nie powinien mieć żadnego wpływu na możliwość przejścia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej. Ekwiwalent jest bowiem świadczeniem pieniężnym przyznawanym w drodze decyzji administracyjnej właścicielowi gruntu, który zrezygnował z uzyskiwania dochodów z produkcji rolnej i rozpoczął prowadzenie uprawy leśnej. Zdaniem Rzecznik, nie ma żadnych wątpliwości co do majątkowego charakteru tego prawa i jego ścisłego związku z nieruchomością objętą uprawą leśną, a nie z konkretną osobą, która w dniu rozpoczęcia uprawy leśnej ma status właściciela nieruchomości. Jest to świadczenie wzajemne, zobowiązujące właściciela uprawy leśnej do jej prowadzenia zgodnie z planem zalesienia, a następnie zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu.

1.3. Powołując się na orzecznictwo Trybunału, Rzecznik wskazała, że zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji wszystkie prawa majątkowe, w tym również te, których źródłem są przepisy publicznoprawne, podlegają równej ochronie prawnej. Ochrona ta nie może być różnicowana z uwagi na charakter i przymioty podmiotu danego prawa. Zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Na gruncie tego przepisu różnicowanie równej ochrony praw majątkowych jest dopuszczalne wyłącznie, jeśli jest racjonalne, zachowane zostały

stosowne proporcje między celem różnicowania a ograniczeniem praw kategorii podmiotów, których ochrona jest słabsza i uzasadniają to inne zasady i wartości konstytucyjne.

1.4. W ocenie Rzecznik, 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 8 czerwca 2001 r. Cecha ta powinna przemawiać za równym traktowaniem wszystkich nabywców, niezależnie od tytułu prawnego, na podstawie którego doszło do przeniesienia własności nieruchomości. Na podstawie zakwestionowanych przepisów doszło jednak do zróżnicowania sytuacji następców osób uprawnionych do pobierania ekwiwalentu leśnego w zależności od sposobu nabycia własności nieruchomości objętej uprawą leśną.

Zróżnicowanie to, zdaniem Rzecznik, nie ma uzasadnionych podstaw. Celem ustawy z 8 czerwca 2001 r. było wyłączenie z arealów rolnych gruntów o niskiej jakości z jednoczesnym zapewnieniem rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środków pozwalających na odpowiednie prowadzenie i zarządzanie uprawą leśną. Ekwiwalent leśny nie jest przy tym świadczeniem o charakterze socjalnym – jego wypłata nie jest limitowana materialną sytuacją właściciela nieruchomości objętej uprawą leśną. Świadczenie to stanowi swoiste wynagrodzenie za prowadzenie uprawy leśnej i ma charakter wzajemny, gdyż jego pobieranie wiąże się z koniecznością wypełniania obowiązków nałożonych decyzją o założeniu uprawy leśnej. Nabywca uprawy leśnej na podstawie innego tytułu prawnego niż sprzedaż i spadkobranie nie może uzyskać prawa do ekwiwalentu, a jednocześnie doznaje ograniczeń wynikających np. z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59, ze zm.; dalej: ustawa o lasach), ponieważ staje się właścicielem uprawy leśnej, podlegającej szczególnym rygorom ochronnym. Ograniczenia wykonywania prawa własności nie są więc rekompensowane wypłatą ekwiwalentu leśnego.

W tym świetle, zdaniem Rzecznik, ograniczenie prawa do ekwiwalentu leśnego w zakresie następstwa prawnego nie służy ani interesom Skarbu Państwa, ani interesom nabywców nieruchomości dotkniętych tym ograniczeniem. Trudno znaleźć powody uznania, że nabycie nieruchomości objętej uprawą leśną na podstawie np. umowy darowizny czy zamiany nie powinno umożliwiać przeniesienia prawa do ekwiwalentu.

1.5. Rzecznik zwróciła także uwagę, że regulacje, które zastąpiły ustawę z 8 czerwca 2001 r., wprowadziły nowe zasady udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych, nie ograniczając kręgu uprawnionych do jej otrzymania i nie różnicując pozycji prawnej nabywców nieruchomości objętej uprawą leśną.

2. W piśmie z 13 marca 2014 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniósł o stwierdzenie, że art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w wypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji, natomiast art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. jest zgodny z powołanymi wzorcami kontroli.

2.1. Uzasadniając stanowisko, Prokurator w szczególności przedstawił *ratio legis* i przebieg prac legislacyjnych nad zakwestionowanymi przepisami oraz stanowisko judykatury dotyczące interpretacji art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. W tym kontekście dokonał oceny konstytucyjności zakwestionowanych regulacji, przy

czym wskazał, że zasadna jest oddzielna analiza art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r., gdyż mają one zastosowanie do różnych grup podmiotów.

W związku z treścią art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. przeniesienie własności uprawy leśnej na podstawie innej umowy cywilnoprawnej niż sprzedaż nie przenosi na nabywcę prawa do ekwiwalentu, który przysługiwał poprzedniemu właścicielowi. Nie ulega jednak wątpliwości, że wszystkie wymienione podmioty łączy relewantna cecha, jaką jest objęcie przez nie na mocy umowy cywilnoprawnej własności gruntu, na którym poprzedni właściciel prowadził uprawę leśną i otrzymywał z tego tytułu ekwiwalent. Cecha ta uzasadnia podobne traktowanie tych podmiotów. Prokurator zwrócił uwagę, że osoby uzyskujące własność uprawy leśnej na podstawie innej umowy niż sprzedaż są także zobowiązane do dalszego prowadzenia uprawy leśnej na podstawie przepisów ustawy o lasach. Nie otrzymują jednak, w odróżnieniu od osób, które nabyły uprawę leśną w drodze umowy sprzedaży, ekwiwalentu. W ocenie Prokuratora, nie ulega wątpliwości, że ekwiwalent ten należy do kategorii innych praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji i zgodnie z tym przepisem podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Prokurator stwierdził, że różnicowanie podmiotów obejmujących własność gruntu, na którym poprzedni właściciel prowadził uprawę leśną i otrzymywał z tego tytułu ekwiwalent, w zakresie możliwości uzyskania prawa majątkowego związanego z prowadzeniem tej uprawy w postaci ekwiwalentu, nastąpiło według kryterium sposobu nabycia własności nieruchomości. Zdaniem Prokuratora, odmienność ta nie jest uzasadniona, jeśli wziąć pod uwagę cel i treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Jednym z celów ustawy z 8 czerwca 2001 r. było zapewnienie rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej i przeznaczają grunty rolne do zalesienia, środków do życia. Dodanie do tej ustawy zakwestionowanego art. 7 ust. 6a uzasadniane zaś było brakiem regulacji dotyczących obrotu ziemią. Celem ustawodawcy było zapewnienie kontynuowania upraw leśnych w wypadku zmiany właściciela gruntu, a efekt taki miało zagwarantować dodanie regulacji przenoszącej na nabywcę obowiązki i prawa związane z prowadzeniem uprawy, w tym ekwiwalent. Dokonując zmiany, ustawodawca nie wziął jednak pod uwagę, że obrót ziemią może być dokonywany w innej formie niż tylko w drodze jej sprzedaży. W konsekwencji wszystkie inne zdarzenia prawne przenoszące własność pozostawiono poza zakresem unormowań ustawy z 8 czerwca 2001 r. Taki sposób wprowadzenia zmian, zdaniem Prokuratora, podważa domniemanie racjonalnego działania prawodawcy i nie służy realizacji celu ustawy, a nawet może prowadzić do jego zanegowania. Brak możliwości wykazania racjonalności przyjętego rozwiązania czyni zbędnym analizowanie proporcjonalności odstępstw od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych oraz ich związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

2.2. Jeśli chodzi o regulację dotyczącą nabycia uprawnienia do ekwiwalentu jedynie w drodze spadkobrania, to, w ocenie Prokuratora, nie prowadziła ona do nierównego traktowania podmiotów podobnych. Spadkobierców należy bowiem zaliczyć do innej grupy podmiotów niż osoby uzyskujące nieruchomość w drodze realizacji umów cywilnoprawnych. Zakwestionowany art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. obejmuje całą grupę podmiotów charakteryzujących się cechą wspólną w postaci bycia spadkobiercami osób prowadzących uprawę leśną i otrzymujących z tego tytułu ekwiwalent. Tym samym norma ta w żaden sposób nie różnicuje tych podmiotów i zapewnia im jednakową ochronę praw majątkowych.

3. W piśmie z 25 września 2014 r. stanowisko w imieniu Sejmu zajął Marszałek Sejmu (dalej: Marszałek). Wniósł o stwierdzenie zgodności zakwestionowanych regulacji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

3.1. W ocenie Marszałka, dodanie do ustawy z 8 czerwca 2001 r. przepisu umożliwiającego przejście ekwiwalentu na inną osobę tylko w wypadku sprzedaży gruntu lub spadkobrania wskazuje na świadomy zabieg legislacyjny. Ustawodawca jest władny określić szczegółowe zasady nabycia, utraty czy też zmniejszenia ekwiwalentu, gdyż w ramach szeroko rozumianej swobody ustawodawczej ma prawo do określania polityki rolnej państwa, w tym stosowania różnego rodzaju stymulacyjnych instrumentów prawnych w celu zalesiania gruntów rolnych. Marszałek zwrócił uwagę, że środki, z których wypłacany był ekwiwalent, pochodziły wyłącznie z budżetu państwa, zatem wysokość świadczenia i określenie warunków jego nabycia pozostawały w gestii ustawodawcy, mającego prawo kierować się w tym zakresie możliwościami budżetowymi państwa. Marszałek wskazał, że ekwiwalent był świadczeniem o charakterze socjalnym – stanowił wynagrodzenie za uprawę lasów zakładanych w zamian za zaprzestanie produkcji rolnej i zapewniał rolnikom środki do życia do czasu nabycia emerytury lub renty. Podsumowując, Marszałek stwierdził, że przyjęte przez ustawodawcę ograniczenia dostępu do ekwiwalentu były uzasadnione ówczesną polityką finansową, rolną i socjalną państwa.

3.2. Zdaniem Marszałka, trudno podzielić zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji przez nierówne traktowanie właścicieli ze względu na sposób nabycia prawa własności. Ekwiwalent jest publicznym prawem majątkowym, które – zgodnie z regułą osobistego charakteru uprawnień publicznoprawnych – przechodzi na następców prawnych tylko wówczas, gdy istnieje norma prawna dopuszczająca takie przejście. Nie można co do zasady z tytułu cywilnoprawnego wywodzić prawa do uprawnień publicznoprawnych. Nabycie zalesionej nieruchomości gruntowej, wyłączonej z upraw rolnych, na której uprzednio prowadzona była uprawa leśna za odpowiednim ekwiwalentem, w drodze czynności innej niż sprzedaż nie ogranicza w żaden sposób przysługującego prawa własności.

Jeśli chodzi o zasadę równości, to wszystkie podmioty, które zdecydowały się na wyłączenie gruntu („pierwotni” właściciele), podlegały tym samym regulacjom w zakresie możliwości uzyskania ekwiwalentu. W odniesieniu do nabywców Marszałek podkreślił, że wszelkie umowy cechuje dobrowolność, a podmiot decydujący się np. na przyjęcie darowizny czy zawarcie umowy dożywocia jest świadomy uprawnień oraz obowiązków z tym związanych.

3.3. Marszałek zwrócił uwagę, że nie należy porównywać przyznawania ekwiwalentu w trybie ustawy z 8 czerwca 2001 r. z przyznawaniem płatności na zalesienie na podstawie ustawy z 28 listopada 2003 r. Są to dwa różne świadczenia, zawarte w ustawach o odmiennym *ratio*, w związku z czym odmiennosc obecnie obowiązujących regulacji jest dla oceny konstytucyjności zakwestionowanych przepisów obojętna.

4. W odpowiedzi na pismo przewodniczącego składu orzekającego z 29 kwietnia 2014 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: Minister) w piśmie z 9 czerwca 2014 r. wyraził opinię, że nie podziela zarzutów sformułowanych we wniosku.

Minister wyjaśnił, że ustawa z 8 czerwca 2001 r. utraciła moc 15 stycznia 2004 r. i w związku z tym nie było możliwości zmiany regulacji zawartej w art. 7 ust. 6a tej ustawy, tak aby w sposób niebudzący wątpliwości umożliwiła przeniesienie uprawnień i

obowiązków związanych z zalesionym gruntem rolnym także w następstwie innych niż sprzedaż form zbycia gruntu.

Jednocześnie Minister, powołując się na orzecznictwo NSA, podzielił wyrażony w nim pogląd, że następstwa prawnego do uprawnień publicznoprawnych nie można traktować rozszerzająco, w związku z czym art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. muszą być stosowane zgodnie z ich literalnym brzmieniem, co nie wiąże się z naruszeniem art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. W piśmie z 7 sierpnia 2014 r. Minister, działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, wyjaśnił, że w okresie od 1 kwietnia 2003 r. do 30 czerwca 2014 r. starostowie bądź prezydenci miast odmówili 133 osobom prawa do comiesięcznego ekwiwalentu w związku z przekazaniem zalesionych gruntów w drodze darowizny lub w wyniku podziału majątku wspólnego byłych małżonków na łączną kwotę ok. 3,26 mln zł, z czego 2,29 mln to kwota główna oraz 0,97 mln zł to kwota odsetek ustawowych. Dane te wskazują, że orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawie budżetowej w wysokości ok. 3,26 mln zł.

6. W piśmie z 21 sierpnia 2014 r. Minister udzielił odpowiedzi na dodatkowe pytania składu orzekającego postawione w piśmie z 28 lipca 2014 r.

Minister wyjaśnił, że z przepisów ustawy z 8 czerwca 2001 r. w jej pierwotnym brzmieniu wynika, że z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych do zalesienia mogła wystąpić również osoba fizyczna będąca właścicielem gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.), która była aktywna zawodowo poza rolnictwem. Osoba taka po zalesieniu gruntów nabywała również prawo do ekwiwalentu z tego tytułu.

Jeśli chodzi o kwestię przechodzenia obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalentu na nabywcę gruntu przed wejściem w życie art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r., Minister odpowiedział, że nie ma informacji dotyczących wypadków przeniesienia własności zalesionego gruntu, które mogły wystąpić przed wejściem w życie powołanego przepisu, tj. przed 2 kwietnia 2003 r. Jednocześnie zaznaczył, że przed tym terminem nie było podstawy prawnej do przeniesienia obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej i ekwiwalentu na nabywcę, nawet jeśli nastąpiło przeniesienie własności zalesionego gruntu.

W ocenie Ministra, w razie zawarcia umowy sprzedaży zalesionego gruntu na podstawie art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. ekwiwalent przechodził na nabywcę również niebędącego rolnikiem. Przepisy nie zawierały bowiem wymogu, zgodnie z którym ekwiwalent może być przekazany wyłącznie osobie będącej rolnikiem.

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministra, jeśli sprzedaż zalesionego gruntu nastąpiła przed 2 kwietnia 2003 r., nie było później podstawy prawnej do przeniesienia obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej i ekwiwalentu na nabywcę. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 46, poz. 392) do spraw wszczętych przed wejściem w życie tej ustawy, a niezakończonych decyzją ostateczną o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, stosuje się przepisy niniejszej ustawy. Przepis ten, w ocenie Ministra, nie stanowił podstawy do przeniesienia prawa do ekwiwalentu w sytuacji, gdy sprzedaż nastąpiła przed dodaniem w art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r. ust. 6a. Minister nie ma informacji o wypadkach sprzedaży zalesionego gruntu przed 2 kwietnia 2003 r., a następnie złożenia wniosku do starosty o przeniesienie prawa do ekwiwalentu.

Minister nie zna treści decyzji starosty o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia i decyzji o stwierdzeniu prowadzenia przez właściciela gruntu uprawy leśnej, bo nie ma uprawnień do kontroli w postępowaniu administracyjnym tych decyzji. W jego ocenie, decyzja ta powinna określać obowiązki wynikające tylko z ustawy z 8 czerwca 2001 r. oraz z ustawy o lasach.

II

Na rozprawę stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, a także przedstawiciele Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wezwanego do udziału w rozprawie na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.).

Uczestnicy postępowania podtrzymali dotychczasowe stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowane w rozpatrzonej sprawie art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764, ze zm.; dalej: ustawa z 8 czerwca 2001 r.) stanowią: „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” (art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r.) oraz „Uprawnienie do ekwiwalentu można nabyć w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat” (art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r.). Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) zakwestionowała powołane przepisy w zakresie, w jakim 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. Zarzuciła im naruszenie zasady równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, wyrażonej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

2. Analizę zarzutów i ocenę konstytucyjności zakwestionowanych regulacji Trybunał poprzedził wyjaśnieniem kwestii formalnoprawnych, od których zależała dopuszczalność merytorycznego zbadania tej sprawy.

2.1. Zakwestionowane regulacje zawarte są w ustawie z 8 czerwca 2001 r., która utraciła moc 15 stycznia 2004 r. na podstawie art. 15 w związku z art. 16 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. 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 28 listopada 2003 r.). Tym samym zaszła konieczność zbadania, czy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania określona w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny w zakwestionowanym zakresie przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Odnosząc się do tej kwestii, trzeba przypomnieć, że w dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny rozróżniał formalne uchylene

przepisu od utraty przezeń mocy obowiązywania. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą przepis prawa może być przedmiotem oceny Trybunału, dopóki na jego podstawie mogą być wydawane akty stosowania prawa (zob. np. wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; 20 września 2006 r., sygn. SK 63/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 108; 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11; 4 lipca 2013 r., sygn. P 7/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 74; 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 29/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 138).

Ustawodawca w przepisach intertemporalnych zawartych w ustawie z 28 listopada 2003 r. przesądził, że pomimo formalnego uchylecia, w pewnym zakresie ustawa z 8 czerwca 2001 r. będzie dalej stosowana. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z 28 listopada 2003 r. do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed dniem wejścia w życie tej ustawy na podstawie przepisów ustawy z 8 czerwca 2001 r., stosuje się zasady dotychczasowe. Mając na względzie, że zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy z 8 czerwca 2001 r., ekwiwalent może być pobierany nawet przez 20 lat, a zakwestionowane przepisy dotyczą przejścia prawa do ekwiwalentu na nabywcę w wypadku sprzedaży gruntu oraz nabycia tego prawa w drodze spadkobrania, to mogą być one nadal stosowane. Znaczy to, że nie istnieje przesłanka umorzenia postępowania określona w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

2.2. Przedmiotem wniosku w rozpatrzonej sprawie, zgodnie z jego *petitum*, była konstytucyjność art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. w zakresie, w jakim 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. W ocenie Rzecznik, ustawodawca, ograniczając możliwość przeniesienia prawa do ekwiwalentu tylko w wypadku tych dwóch zdarzeń prawnych, zbyt wąsko określił zakres zastosowania normy wynikającej z zakwestionowanych przepisów. Rozwiązanie takie jest „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” (s. 3 wniosku).

Dopuszczalność merytorycznej kontroli tego zarzutu jest uwarunkowana uprzednim zbadaniem przez Trybunał, czy w rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, czy, jak twierdzi Rzecznik, z pominięciem. Trybunał rozróżnia bowiem w swoim orzecznictwie te dwie sytuacje. Zaniechanie prawodawcze polega na „nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych” (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), czyli ma miejsce wówczas, gdy ustawodawca pozostawia w całości określone zagadnienie poza regulacją prawną. Natomiast w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. W przyjętym w polskim prawie ujęciu kognicji Trybunału Konstytucyjnego, w jego kompetencji nie ma orzekania o zaniechaniach ustawodawczych. Nie budzi natomiast wątpliwości dopuszczalność kontroli regulacji niepełnych, czyli takich, które z punktu widzenia zasad konstytucyjnych mają zbyt wąski zakres zastosowania lub z uwagi na cel i przedmiot regulacji pomijają treści istotne. „Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pomiął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować” (orzeczenie o sygn. K 25/95). Trybunał stoi na stanowisku, że parlament ma rozległe pole decyzji, jakie

dziedziny unormować; jeśli jednak decyzja taka zostanie podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem wymagań konstytucyjnych.

Rozpatrzony wniosek, w ocenie Trybunału, dotyczył pominięcia prawodawczego. Ustawodawca unormował bowiem w zakwestionowanych przepisach w sposób enumeratywny sytuacje, do których mogą mieć one zastosowanie. Tym samym wykluczył ich zastosowanie do innych sytuacji, jakościowo z nimi tożsamy, gdyż także dotyczących przeniesienia prawa własności uprawy leśnej. W takiej sytuacji Trybunał ma kompetencję w zakresie kontroli, czy ustawodawca uczynił to z poszanowaniem zasady równości, która zakazuje stanowienia regulacji dyskryminujących lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowujących poszczególne grupy adresatów.

Zarzut pominięcia prawodawczego został sformułowany w stosunku do obu zakwestionowanych we wniosku przepisów. Mógł być jednak rozpatrywany jedynie w odniesieniu do art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r., gdyż treść tego przepisu może być ewentualnie rozszerzona w kierunku wskazanym przez wnioskodawcę. Art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. dotyczy natomiast jedynie spadkobierców, stanowiących odrębną grupę od nabywców zalesionych gruntów na podstawie umów cywilnoprawnych, których dotyczy art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. Z tego też powodu konieczna była oddzielna analiza konstytucyjności tych przepisów.

3. Ustawa z 8 czerwca 2001 r. (weszła w życie 1 stycznia 2002 r.) regulowała zasady przeznaczenia gruntów rolnych do zalesienia. Potrzeba jej uchwalenia, jak wskazywano w uzasadnieniu poselskiego projektu ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych na grunty leśne (zob. druk sejmowy nr 1018 III/kadencja), wynikała z konieczności dokonania przez Polskę restrukturyzacji rolnictwa, mającej doprowadzić do zmniejszenia zatrudnienia w tym sektorze przez zapewnienie odchodzącym z tego zawodu nowych miejsc pracy, wyłączenia z arealów rolnych gruntów niskiej jakości i tym samym zmniejszenia liczby gospodarstw małych, prowadzonych na gruntach V czy VI klasy, które nie zapewniały właścicielom nawet minimalnych środków do życia. Realizacja ustawy miała jednocześnie doprowadzić do wykonania postulatu Unii Europejskiej, czyli zwiększenia powierzchni lasów w Polsce.

3.1. Zgodnie z art. 3 ustawy z 8 czerwca 2001 r., w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 46, poz. 392; dalej: ustawa z 14 lutego 2003 r.), grunt rolny będący częścią gospodarstwa rolnego lub stanowiący jego całość mógł być przeznaczony do zalesienia, jeśli spełniał co najmniej jeden z warunków:

- 1) był gruntem klasy VIz, VI i V, a także klasy IV (jeżeli jego powierzchnia w łącznej powierzchni gruntu przeznaczonego do zalesienia nie przekraczała 10%),
 - 2) był gruntem położonym na stoku o średnim nachyleniu powyżej 15%,
 - 3) był gruntem zdegradowanym w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78, ze zm.),
- i jeżeli był przewidziany do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Łączna powierzchnia gruntu przeznaczonego do zalesienia nie mogła być mniejsza niż 0,4 ha i nie mogła przekraczać 30 ha, przy czym minimalna powierzchnia wydzielienia musiała wynosić co najmniej 0,10 ha. Jeśli powyższe warunki były spełnione, właściciel gruntu mógł złożyć wniosek do starosty właściwego ze względu na miejsce położenia gruntu o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntu rolnego do zalesienia. Zgoda wyrażana była w drodze decyzji. Zalesienie gruntu, zgodnie z art. 4 ustawy z 8 czerwca 2001 r., było dokonywane na podstawie planu zalesienia, a uprawa leśna była prowadzona

przez właściciela gruntu zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej. Odpowiednie zastosowanie znajdowały w tym zakresie miały przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153, ze zm.; dalej: ustawa o lasach). Plan zalesienia sporządzał właściwy ze względu na położenie gruntu nadleśniczy oraz dostarczał właścicielowi gruntu odpowiednią liczbę sadzonek drzew. Koszty w tym zakresie pokrywał Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Następnie starosta sprawdzał wykonanie zalesienia i wydawał decyzję administracyjną o stwierdzeniu prowadzenia przez właściciela gruntu uprawy leśnej (art. 6 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r.). W wypadku gdy zalesienie nie było prawidłowe, to jest nie spełniało warunków określonych w art. 4 ust. 3 ustawy z 8 czerwca 2001 r. (m.in. nie zostało wykonane zgodnie z planem zalesienia), starosta odmawiał wydania decyzji o stwierdzeniu prowadzenia uprawy leśnej, a na wniosek nadleśniczego, w wypadku winy umyślnej właściciela gruntu, obciążał go kosztami sporządzenia planu zalesienia oraz kosztami sadzonek (art. 6 ust. 2 ustawy z 8 czerwca 2001 r.). Zasady współdziałania Lasów Państwowych ze starostami w zakresie sporządzania planów zalesienia i uproszczonych planów urządzenia lasu, szkoleń, nadzoru nad wykonywaniem prac zalesieniowych oraz dostarczania sadzonek zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2002 r. (Dz. U. Nr 12, poz. 121).

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. właściciel gruntu, który otrzymał decyzję o prowadzeniu uprawy leśnej, nabywał prawo do comiesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. Ekwiwalent wypłacany był do dnia 10 każdego miesiąca za każdy zalesiony hektar gruntu w wysokości uzależnionej od wielkości zalesionej powierzchni określonej w art. 7 ust. 2 ustawy z 8 czerwca 2001 r. Kwota była zwiększana o 50%, jeśli równocześnie z przeznaczeniem gruntu do zalesienia następowała likwidacja gospodarstwa rolnego prowadzonego osobiście przez właściciela lub jego spadkodawcę lub darczyńcę co najmniej od 5 lat, a właściciel zalesionego gruntu nie był właścicielem gruntu rolnego lub działki siedliskowej o powierzchni większej niż 0,8 ha. Ekwiwalent miał ograniczony czasowo charakter – mógł być wypłacany do czasu nabycia przez właściciela gruntu prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez 20 lat. W ustawie z 8 czerwca 2001 r. uregulowano ponadto zasady, na jakich ekwiwalent przyznawany był małżonkom będącym współwłaścicielami zalesianego gruntu. Środki przeznaczone na wypłatę ekwiwalentu niewykorzystane w danym roku przechodziły na rok następny. Wypłaty ekwiwalentu były finansowane ze środków będących w dyspozycji Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Agencja). Wypłata ekwiwalentu mogła być wstrzymana przez starostę w drodze decyzji w razie stwierdzenia, że uprawa leśna jest prowadzona niezgodnie z planem zalesienia, a następnie uproszczonym planem urządzenia lasu. Jeśli uprawa leśna została zniszczona wskutek celowego działania właściciela gruntu, wraz z decyzją o wstrzymaniu wypłaty ekwiwalentu starosta nakazywał zwrot kosztów sadzonek, kosztów sporządzenia planu zalesienia i pobranego ekwiwalentu – wraz z odsetkami ustawowymi.

3.2. Obecnie kwestia związana z zalesianiem gruntów rolnych uregulowana jest w ustawie z 28 listopada 2003 r., która określa zadania oraz właściwość jednostek organizacyjnych i organów w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej w zakresie m.in. zalesiania gruntów rolnych (art. 1 ust. 1 pkt 4 ustawy z 28 listopada 2003 r.). Szczegółowe warunki i tryb udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. (Dz. U. Nr 187, poz. 1929, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 11 sierpnia 2004 r.). Pomoc finansowa na zalesianie określana jest

mianem płatności na zalesienie i jest udzielana producentowi rolnemu będącemu osobą fizyczną albo spółdzielnią produkcji rolnej, który spełnia łącznie warunki enumeratywnie określone w § 3 rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r., to jest został wpisany do ewidencji producentów, stanowiącej część krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, zobowiązał się do zalesienia działek rolnych, na których do dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności była prowadzona działalność rolnicza i pielęgnacji założonej uprawy leśnej przez 5 lat od dnia wykonania zalesienia, zgodnie z planem zalesienia w rozumieniu przepisów o lasach, oraz zobowiązał się do prowadzenia założonej uprawy leśnej przez 20 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesienie. Płatność na zalesienie udzielana jest na wniosek producenta rolnego o przyznanie płatności złożony wraz z załącznikami w terminie wskazanym w § 6 ust. 3 rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r. do Agencji. W § 11 rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r. uregulowane zostały skutki przeniesienia własności lub współwłasności wszystkich działek rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności na rzecz innego producenta rolnego w wyniku umowy sprzedaży lub innej umowy. W takiej sytuacji płatność na zalesienie przysługuje nabywcy, jeżeli w określonym terminie złoży wniosek o przyznanie płatności oraz zobowiąże się do kontynuowania realizacji zobowiązań poprzedniego właściciela. Jeśli przeniesienie własności nastąpiło po wydaniu decyzji w sprawie płatności na zalesienie, nabywca ponadto musi zobowiązać się do zapłaty na rzecz Agencji równowartości kwoty na zalesienie, jaką pierwotny właściciel byłby zobowiązany zwrócić, jeżeli wystąpiłyby okoliczności powodujące taką konieczność. Skutki śmierci producenta rolnego są uregulowane w § 11a rozporządzenia z 11 sierpnia 2004 r. Przyznana mu płatność na zalesienie przechodzi na producenta rolnego, który w wyniku dziedziczenia nabył własność lub współwłasność wszystkich albo części działek po spełnieniu warunków przewidzianych w powołanym przepisie.

4. Jeśli chodzi o kwestię przejścia uprawnienia do ekwiwalentu wskutek przeniesienia własności uprawy leśnej na gruncie ustawy z 8 czerwca 2001 r., to pierwotnie było uregulowane jedynie spadkobranie. Zgodnie z art. 11 ustawy z 8 czerwca 2001 r. w pierwotnym brzmieniu uprawnienie do ekwiwalentu można było nabyć w drodze spadkobrania, jeżeli spadkobiercą była jedna osoba nieposiadająca innych dochodów. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat, chyba że spadkobiercą było małoletnie dziecko (wówczas uprawnienie do ekwiwalentu trwało do czasu osiągnięcia pełnoletności lub do czasu ukończenia nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 roku życia) albo inwalida I lub II grupy. Na podstawie ustawy z 14 lutego 2003 r. art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. został zmieniony w ten sposób, że zniesione zostało dotychczasowe ograniczenie nabycia prawa do ekwiwalentu do jednego spadkobiercy nieposiadającego innych dochodów.

4.1. Ustawą z 14 lutego 2003 r. wprowadzono w ustawie z 8 czerwca 2001 r. nowy przepis dotyczący przejścia prawa do ekwiwalentu w wypadku sprzedaży zalesionego gruntu. Jeśli chodzi o przebieg prac legislacyjnych w tym zakresie, to ustawa z 14 lutego 2003 r. w brzmieniu uchwalonym przez Sejm na posiedzeniu 8 stycznia 2003 r., przekazana do Senatu, nie zawierała tej regulacji. Propozycja dodania w art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r. ust. 6a pojawiła się dopiero podczas prac ustawodawczych w Senacie. W trakcie wspólnego posiedzenia senackich Komisji: Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ochrony Środowiska 5 lutego 2003 r. zgłoszona została poprawka dotycząca wprowadzenia do ustawy z 8 czerwca 2001 r. przepisu regulującego przejście prawa do ekwiwalentu w razie sprzedaży zalesionego gruntu. Uzasadniono, że potrzeba unormowania tej kwestii wynika z braku regulacji dotyczących obrotu ziemią i sprzedaży gruntów oraz z konieczności

doprecyzowania, jakie konsekwencje pociąga za sobą sprzedaż gruntu, na którym została założona uprawa leśna (zapis stenograficzny [636] ze wspólnego posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi [57.] oraz Komisji Ochrony Środowiska [47.] w dniu 5 lutego 2003 r., s. 23). Na 33 posiedzeniu 6 lutego 2003 r. Senat przyjął zaproponowane brzmienie art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r., tożsame z zakwestionowanym w rozpatrzonej sprawie (zob. druk sejmowy nr 1295/IV kadencja).

Na posiedzeniu 11 lutego 2003 r. sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrywała poprawki uchwalone w Senacie. W odniesieniu do poprawki polegającej na dodaniu do art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r. ust. 6a pojawił się wniosek o jej odrzucenie, motywowany tym, że skoro ekwiwalent wypłaca się za utracone zyski z zaprzestania produkcji rolnej, to niezrozumiałe jest, dlaczego ekwiwalent ma otrzymywać również nabywca tego gruntu. Obecny na posiedzeniu podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który w imieniu rządu rekomendował przyjęcie tej poprawki, wyjaśnił, że ekwiwalent należy się za pracę w uprawie leśnej i nabywca gruntu otrzyma go pod warunkiem, że będzie prowadził uprawy leśne. Nie może natomiast otrzymywać ekwiwalentu ktoś, kto sprzedał las. Zdarzały się bowiem wypadki, że ktoś otrzymał ekwiwalent, następnie sprzedał las, a jego następca postanowił nie prowadzić uprawy, pomimo że z budżetu państwa pokryto już koszt zakupu sadzonek. Dlatego – jak stwierdził podsekretarz stanu – taki zapis został w Senacie wprowadzony (biuletyn nr 1489/IV z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 lutego 2003 r.). Komisja przy 19 głosach za, 2 przeciw i jednym wstrzymującym się zarekomendowała Sejmowi omawianą poprawkę (zob. druk sejmowy nr 1306/IV kadencja).

Część poprawek senackich, w tym poprawka polegająca na dodaniu do art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r. ust. 6a, została przyjęta na posiedzeniu Sejmu 14 lutego 2003 r. Ustawa z 14 lutego 2003 r. weszła w życie 2 kwietnia 2003 r.

4.2. Reasumując, z przebiegu prac legislacyjnych wynika, że w ustawie z 8 czerwca 2001 r. dostrzeżono brak regulacji skutków obrotu ziemią dla procesu zalesienia. Zwrócono także uwagę na wynikające z tego negatywne konsekwencje finansowe dla budżetu państwa w postaci zaprzestania uprawy leśnej przez nabywcę gruntu, pomimo że ze środków publicznych (Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) były już pokryte koszty sadzonek oraz koszty sporządzenia planu zalesienia. Dodany do art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r. ust. 6a miał zachęcić nabywców do kontynuowania uprawy leśnej, a tym samym przyczynić się do realizacji celu ustawy, tj. restrukturyzacji rolnictwa i zwiększania powierzchni lasów w Polsce. Zakresem regulacji objęto jednak jedynie sprzedaż zalesionego gruntu (kwestia przejścia prawa do ekwiwalentu wskutek spadkobrania – wbrew twierdzeniom Marszałka Sejmu zawartym w piśmie z 25 września 2014 r., s. 13 – była unormowana w ustawie z 8 czerwca 2001 r. od początku, ustawą z 14 lutego 2003 r. została jedynie zmodyfikowana), pozostawiając poza nim szereg innych czynności prawnych, następstwem których jest przejście własności uprawy leśnej na następcę prawnego właściciela zalesionego gruntu. Mając na uwadze, na którym etapie prac legislacyjnych pojawiła się propozycja dodania do ustawy z 8 czerwca 2001 r. przepisu określającego skutki sprzedaży zalesionego gruntu, nie można podzielić stanowiska Marszałka Sejmu wyrażonego w piśmie z 25 września 2014 r. (s. 13), że był to „świadomy zabieg legislacyjny”, aby zakresem normowania objąć jedynie sprzedaż. Z całą pewnością nie było to pierwotnym zamiarem ustawodawcy, skoro stosowna regulacja nie znalazła się w projekcie ustawy z 14 lutego 2003 r. W Senacie również nie uzasadniono takiego wyboru czynności prawnej skutkującej przejściem prawa do ekwiwalentu.

5. Na tle art. 7 ust. 6a oraz art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. przed sądami i organami administracji zawisła kwestia, czy określone w nich skutki można zastosować także do innych cywilnoprawnych tytułów następstwa prawnego. W szczególności chodziło o powszechnie stosowane w stosunkach rolnych powodujące zmiany własnościowe umowy dożywocia i darowizny.

5.1. W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa stanowisko, że z wykładni językowej art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. jednoznacznie wynika, że w wypadku przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną w drodze darowizny, brak jest podstaw do przeniesienia na nabywcę ekwiwalentu za prowadzenie uprawy leśnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 1 sierpnia 2006 r., sygn. akt II SA/Bd 545/06, Lex nr 928381, wskazał, że ustawodawca, używając w powołanym przepisie określenia „sprzedaż”, wyraźnie wskazał, w jakiej formie winno nastąpić przeniesienie własności zalesionego gruntu na nabywcę, by ten zachował uprawnienia swego poprzednika w zakresie otrzymywania ekwiwalentu. „Gdyby ustawodawcy chodziło o identyczne potraktowanie osoby obdarowanej, zawarłby w cyt. przepisie sformułowanie «w przypadku przeniesienia własności gruntu»”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 lipca 2007 r., sygn. akt II OSK 1012/06, Lex nr 362053, orzekł, że generalną regułą obowiązującą w przepisach prawa administracyjnego jest reguła osobistego charakteru uprawnień publicznoprawnych, a to znaczy, że nie przechodzą na następców prawnych, chyba że dopuszcza to przepis prawa. Nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Ograniczenie następstwa prawnego zawarte w art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. powoduje, że niedopuszczalne jest rozszerzenie go na inne tytuły cywilnoprawne. Pogląd ten został podzielony w późniejszym orzecznictwie sądownoadministracyjnym (zob. wyrok NSA z 10 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 384/10, Lex nr 992374).

5.2. Pojawiły się jednak orzeczenia, w których wyrażony został pogląd przeciwny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z 26 stycznia 2006 r., sygn. akt II SA/Gd 103/04, Lex nr 812344, zwrócił uwagę, że efekty językowej wykładni art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r., prowadzące do wniosku, że obowiązki i uprawnienia związane z gruntem przeznaczonym do zalesienia przechodzą na następcę prawnego uprawnionego tylko w razie sprzedaży gruntu bądź w drodze spadkobrania, budzą wątpliwości co do jej zgodności z normami konstytucyjnymi i spójności z całym systemem prawa. Odwołując się do *ratio legis* ustawy z 8 czerwca 2001 r., WSA w Gdańsku uznał, że zamiarem ustawodawcy nie było ograniczenie grupy osób mogących wstąpić w prawa i obowiązki właścicieli gruntów rolnych przeznaczonych do zalesienia. W ocenie sądu, wobec wątpliwości interpretacyjnych, których rezultaty wykładni językowej nie usuwają, należy posiłkować się zasadami wykładni systemowej, przede wszystkim wykładni w zgodzie z Konstytucją. W związku z tym „jedynie wykładnia, zgodnie z którą przepisy ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia z 2001 r. obejmują nie tylko podmioty, które weszły w sytuację prawną dotychczasowych właścicieli gruntów przeznaczonych do zalesienia w drodze umowy sprzedaży bądź spadkobrania, ale również następców prawnych, których następstwo było wynikiem innych zdarzeń cywilnoprawnych, takich jak m.in. umowy darowizny, pozwala na osiągnięcie rezultatu broniącego się w świetle regulacji konstytucyjnych”. Sąd podkreślił, że wraz z przejściem własności uprawy leśnej na obdarowanego przechodzą obowiązki związane z jej prowadzeniem. Nie ma racjonalnego uzasadnienia założenia, że nie przechodzą na niego uprawnienia będące nierozzerwalnym korelatem tych obowiązków. W wyroku z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 232/13 (niepubl.) WSA w Rzeszowie

wyraził pogląd, że przeniesienie prawa do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych uzyskane na podstawie ustawy z 8 czerwca 2001 r. na następcę prawnego nie może być uzależnione od trybu, w jakim nastąpiło nabycie prawa własności (umowa sprzedaży lub spadkobrania) zalesionego gruntu, gdyż narusza to konstytucyjne prawo własności.

5.3. Interpretacja i stosowanie zakwestionowanych przepisów budziły także wątpliwości w praktyce organów administracji. Wobec licznych pytań pracowników starostw, czy w wypadku przekazania zalesionego gruntu umową darowizny obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą na osobę obdarowaną, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z 19 lipca 2006 r., sygn. GZ.tr.022-36/06 (pismo to zostało załączone przez Rzecznik do wniosku złożonego do Trybunału), adresowanym do wszystkich starostów powiatów, wyjaśniło, że ustawa z 8 czerwca 2001 r. nie zawiera bezpośrednich regulacji dotyczących przeniesienia obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz należnego ekwiwalentu w wypadku przeniesienia własności zalesionej nieruchomości umową darowizny. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, bez podania konkretnych orzeczeń, wskazano, że zasadne w tych sprawach jest dokonywanie wykładni celowościowej, zgodnie z którą również przy umowie darowizny powinny zostać decyzją starosty przekazane nabywcy obowiązki związane z prowadzeniem uprawy oraz ekwiwalent. Nabycie własności gruntu w drodze umowy sprzedaży, jak i w drodze darowizny wywołuje bowiem taki sam skutek prawny.

Należy jednak zwrócić uwagę, że wyjaśnienia te nie miały charakteru wiążącego i nie zostały uwzględnione w orzecznictwie sądów administracyjnych. W powołanym wyżej wyroku, sygn. akt II GSK 384/10, NSA wskazał, że nie może być uznane za skuteczne odwoływanie się do przywołanego stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, chociażby z tego powodu, że nie wskazuje się w nim konkretnych orzeczeń sądów administracyjnych oraz że zostało ono sporządzone przed wydaniem wyroku NSA w sprawie o sygn. akt II OSK 1012/06.

5.4. Warto dodać, że pogląd, iż darowizna gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, nie jest podstawą przeniesienia na obdarowanego przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, prawa do ekwiwalentu, został wyrażony także w doktrynie prawa (zob. C. Kociński, *Skutki prawne darowizny w świetle art. 7 ust. 6a ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia*, „Nowe Zeszyty Samorządowe. Opinie prawne” nr 2/2009, s. 24).

6. Wzorcem kontroli w rozpatrzonej sprawie był art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. W związku z tym Trybunał zanalizował charakter prawny ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej w celu ustalenia, czy mamy w tym wypadku do czynienia z prawem majątkowym podlegającym ochronie na podstawie powołanego przepisu Konstytucji.

6.1. Ekwiwalent, zgodnie z art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r., był świadczeniem pieniężnym nabywanym przez właściciela gruntu, który otrzymał decyzję administracyjną o prowadzeniu uprawy leśnej. Prawo do ekwiwalentu, jako że wynika z decyzji administracyjnej, jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym. Nie ulega wątpliwości, że jest to inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 2

Konstytucji. Podlega zatem ochronie przewidzianej w tym przepisie. To, że jest to publiczne prawo majątkowe, nie ma wpływu na zakres tej ochrony, bo obejmuje ona wszelkie prawa majątkowe (wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

6.2. Analizując charakter prawny ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, należy zwrócić uwagę, że z jednej strony była to rekompensata za likwidację gospodarstwa rolnego, z drugiej strony – pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej. Jest to świadczenie wzajemne, gdyż warunkiem jego otrzymywania było zobowiązanie się właściciela gruntu do prowadzenia uprawy leśnej zgodnie z planem zalesienia, a następnie uproszczonym planem urządzenia lasu. Niedopełnienie tych obowiązków skutkowało wstrzymaniem wypłaty ekwiwalentu. Przyznanie ekwiwalentu (tak jak i wystąpienie z wnioskiem o przeznaczenie gruntu do zalesienia) nie było uzależnione od prowadzenia działalności rolniczej przez właściciela gruntu ani od jego statusu majątkowego. Świadczenie to otrzymywał każdy właściciel, także wykonujący pracę zawodową niezwiązaną z rolnictwem, który otrzymał decyzję o prowadzeniu uprawy leśnej. To samo dotyczyło nabywcy zalesionego gruntu na podstawie umowy sprzedaży – ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie żadnych ograniczeń podmiotowych. Mogła to być zatem osoba aktywna zawodowo poza rolnictwem (tak też wyjaśnił Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z 21 sierpnia 2014 r.). Ekwiwalent przechodził na nią wyłącznie z tego tytułu, że otrzymywał go jej poprzednik prawny – pierwotny właściciel gruntu rolnego, który dokonał jego zalesienia. Warunkiem jego otrzymywania przez nabywcę było dalsze prowadzenie uprawy leśnej zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu. Ekwiwalent nie pełnił zatem w tej sytuacji funkcji rekompensaty za likwidację gospodarstwa rolnego, lecz wyłącznie miał pokrywać koszty związane z prowadzeniem uprawy leśnej, a przez to być zachętą dla nabywcy do jej kontynuacji.

W tym świetle nie ma uzasadnienia pogląd wyrażony przez Marszałka Sejmu w piśmie z 25 września 2014 r. o wyłącznie socjalnym charakterze tego świadczenia, które miało zapewnić rolnikom środki do życia do czasu nabycia renty lub emerytury (s. 14). Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że „ekwiwalent pełnił konkretną funkcję i był skierowany do odpowiedniej grupy społecznej”, stąd przyjęte przez ustawodawcę ograniczenia dostępu do tego świadczenia. Byłoby to uzasadnione, gdyby przesłanką nabycia prawa do ekwiwalentu, zarówno w wypadku pierwotnego właściciela gruntu, jak i nabywcy zalesionego gruntu, było bycie rolnikiem. Tymczasem ustawa z 8 czerwca 2001 r. posługuje się określeniami: „właściciel gruntu” oraz „nabywca gruntu”.

Wobec powyższego nasuwa się wniosek, że ekwiwalent był wynagrodzeniem za założenie na gruncie rolnym lasu oraz za prowadzenie na tym gruncie uprawy leśnej, nie zaś, jak twierdzi Marszałek Sejmu w piśmie z 25 września 2014 r. (s. 14), za zaprzestanie produkcji rolnej – a przynajmniej nie w każdym wypadku.

7. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Zobowiązuje to ustawodawcę nie tylko do ustanawiania przepisów i procedur udzielających ochrony prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub ją ograniczyć (zob. np. wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). Ochrona ta musi być ponadto równa dla wszystkich, a to znaczy, że nie może być różnicowana zależnie od charakteru podmiotu danego prawa (zob. np. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25). Jednocześnie gwarancja równej ochrony praw majątkowych

nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest ona bowiem determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Wymienioną gwarancją konstytucyjną objęte są prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy, nawet gdy wynika on ze stosunków innych niż cywilnoprawne (zob. np. wyroki TK z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90; 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88).

Zasada równej ochrony praw majątkowych jest szczególną postacią ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stosownie do tego przepisu, wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zgodnie z licznym i utrwalonym orzecznictwem Trybunału (zob. wyrok TK z 18 czerwca 2013 r., sygn. K 37/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 60 i orzecznictwo tam powołane) zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Dopuszczalne jest natomiast niejednolite traktowanie przez prawo podmiotów niemających istotnej cechy wspólnej. Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału wynika, że na gruncie zasady równości dopuszczalne jest odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Zasada ta nie ma bowiem charakteru absolutnego. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą być jednak przekonująco uargumentowane. Muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu. Wymagają racjonalnego uzasadnienia. Zróżnicowanie musi być ponadto proporcjonalne, to znaczy pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Odstępstwa od zasady równości muszą także być uzasadnione innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi (zob. np. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

Zróżnicowanie ochrony praw majątkowych stanowi wyłom od zasady wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, a tym samym również w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Powinno być zatem skonfrontowane ze wskazanymi wyżej kryteriami dopuszczalności różnego traktowania podmiotów podobnych.

8. Cechą wspólną podmiotów, których dotyczy rozpatrzona sprawa, jest przejście na ich własność na podstawie czynności cywilnoprawnej gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna założona i prowadzona w trybie i na zasadach określonych w ustawie z 8 czerwca 2001 r. Ta cecha ma charakter relewantny i stanowi podstawę do ich równego traktowania. Ustawodawca dokonał jednak zróżnicowania ich sytuacji w ten sposób, że jedynie nabywcy zalesionego gruntu na podstawie umowy sprzedaży stają się podmiotami praw i obowiązków poprzednika prawnego, wynikających z ustawy z 8 czerwca 2001 r. Tymczasem obrót nieruchomościami może odbywać się na podstawie wielu innych umów cywilnoprawnych. Biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia ze stosunkami własnościowymi w rolnictwie, w grę najczęściej wchodzi umowy darowizny i dożywocia, ale mogą to być także umowy zamiany czy wniesienia aportu w postaci zalesionego gruntu do spółki kapitałowej. W świetle art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. nabywcy zalesionych gruntów na podstawie wymienionych wyżej czynności prawnych nie stają się podmiotami obowiązków i praw swoich poprzedników prawnych. Nie znaczy to, że nabycie zalesionego gruntu pozostaje bez wpływu na zakres ich obowiązków. Stając się właścicielami uprawy leśnej, zaczynają podlegać przepisom ustawy o lasach, która reguluje m.in. zasady gospodarki leśnej i stosowana jest do lasów bez względu na formę ich własności (art. 1 i art. 2 ustawy o lasach). Zgodnie z art. 8 ustawy o lasach gospodarke

leśną prowadzi się według zasad: powszechnej ochrony lasów, trwałości utrzymania lasów, ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów oraz powiększania zasobów leśnych. W celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów ich właściciele są zobowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, m.in. przez wykonywanie zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów czy zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych (art. 9 ust. 1 ustawy o lasach). W wypadku niewykonywania tych obowiązków, starosta w drodze decyzji określa zadania właścicieli lasów. Właściciel odpowiedzialny za powstanie szkody w lasach jest obowiązany do jej naprawienia według zasad określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, ze zm.; art. 11 ustawy o lasach). Obowiązki te nie są w żaden sposób rekompensowane, inaczej niż w wypadku nabywców zalesionego gruntu w drodze umowy sprzedaży na podstawie art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r., którzy w zamian za prowadzenie uprawy leśnej, otrzymują ekwiwalent, przysługujący wcześniej osobie będącej założycielem uprawy leśnej.

8.1. Mając powyższe na uwadze, Trybunał ocenił, czy wprowadzone na gruncie art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. zróżnicowanie sytuacji podmiotów wykazujących wspólną cechę relewantną było racjonalne, proporcjonalne i uzasadnione innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi.

Jak już ustalono, *ratio legis* ustawy z 8 czerwca 2001 r. była m.in. restrukturyzacja rolnictwa i zwiększenie powierzchni lasów w Polsce. Celem wprowadzenia ust. 6a w art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r. było zaś zapobieżenie sytuacjom, w których nabywca zalesionego gruntu nie kontynuował prowadzenia uprawy leśnej, co wiązało się ze stratami budżetu państwa, z którego zostały już pokryte koszty sadzonek i sporządzenia planu zalesienia, a także wypłacany był ekwiwalent poprzedniemu właścicielowi. Przejście obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej, ale także prawa do comiesięcznego ekwiwalentu miało zachęcać nabywców zalesionych gruntów do kontynuacji uprawy. Ustawodawca nie uwzględnił jednak, że obrót nieruchomościami odbywa się nie tylko na podstawie umów sprzedaży, lecz także wielu innych umów cywilnoprawnych, zwłaszcza powszechnych w stosunkach rolnych darowizny i dożywocia. Poczynione przez Trybunał ustalenia nie dają podstaw do przyjęcia, że ograniczenie nabycia prawa do ekwiwalentu wyłącznie do sprzedaży zalesionego gruntu było zamierzonym zabiegiem legislacyjnym. Przede wszystkim wybór ustawodawcy nie został w ogóle uzasadniony (zob. pkt 4 tej części uzasadnienia). Jeśli przyjąć pogląd wyrażony przez Marszałka Sejmu, że ekwiwalent został powiązany nie tylko z samym prowadzeniem uprawy leśnej, lecz przede wszystkim z wyłączeniem gruntu z uprawy rolnej (pismo Marszałka Sejmu z 25 września 2014 r., s. 18), to w ogóle brak racjonalnego uzasadnienia wprowadzenia zakwestionowanej regulacji.

Na aprobatę nie zasługuje również pogląd odwołujący się do zasady swobody umów, a także twierdzenie, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie korzystnie wpływa na cenę gruntu podczas jego sprzedaży (pismo Sejmu z 25 września 2014 r., s. 17-18). Nie jest to w szczególności uzasadnione tym, że umowa sprzedaży ma charakter odpłatny, podczas gdy umowa darowizny ma charakter nieodpłatny i podmiot decydujący się na przyjęcie darowizny jest świadomy uprawnień oraz obowiązków z tym związanych. Cel, wypłacania ekwiwalentu nie ma związku z rodzajem umowy, na podstawie której dochodzi do przeniesienia własności zalesionego gruntu. Ponadto argument traci całkowicie znaczenie w wypadku takich umów jak zamiana czy wniesienie aportu do spółki kapitałowej, które nie mają charakteru nieodpłatnego, a na ich podstawie na nabywcę nie

przechodzi ekwiwalent. Niepożądanym zjawiskiem są także sytuacje, w których strony decydowałyby się na umowę sprzedaży tylko z tego powodu, że jest to jedyna umowa przenosząca prawo do ekwiwalentu, i określały cenę zalesionego gruntu odbiegającą od jego rzeczywistej wartości. Chodzi tu o powszechne w stosunkach wiejskich sytuacje, w których rodzice dokonują darowizny gruntu na rzecz dzieci czy w zamian za dożywotnie utrzymanie.

Trybunał ocenił, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie i pominięcie w art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. innych czynności prawnych, których skutkiem jest przejście własności uprawy leśnej założonej na podstawie tej ustawy, nie ma racjonalnego uzasadnienia. Nie służy realizacji celu ustawy z 8 czerwca 2001 r., a wręcz ten cel niweczy, gdyż może przyczyniać się do likwidacji upraw leśnych (na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w wypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów), jeśli przejście własności nastąpiło na podstawie innej umowy niż sprzedaż, wskutek czego na nabywcę nie przeszło prawo do ekwiwalentu i uznał on, że bez rekompensaty nie stać go na dalsze prowadzenie uprawy leśnej. Oceny tej nie zmienia argument o swobodzie ustawodawcy w sferze polityki rolnej państwa oraz przyznawaniu majątkowych uprawnień o charakterze publicznoprawnym. Trybunał respektuje swobodę ustawodawcy, jednak przyjęte rozwiązania nie mogą być dowolne i arbitralne, a przez to wykraczać poza ramy wyznaczone przez Konstytucję. Regulacja zawarta w art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. nie spełnia tych wymogów.

8.2. Brak racjonalności przyjętego rozwiązania powoduje, że zróżnicowanie ochrony praw majątkowych podmiotów nabywających grunt zalesiony na podstawie ustawy z 8 czerwca 2001 r. nie spełnia także wymogu proporcjonalności oraz nie jest uzasadnione innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

8.3. Mając powyższe na uwadze, Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości przejścia na nabywcę obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej w drodze innej niż sprzedaż gruntu czynności prawnej, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Momentem, od którego zaistniał stan niekonstytucyjności, jest dzień wejścia w życie ustawy z 14 lutego 2003 r., na podstawie której dodano do art. 7 ustawy z 8 czerwca 2001 r. zakwestionowany ust. 6a. Przed 2 kwietnia 2003 r. nie było w ogóle regulacji przewidującej obrót zalesionymi gruntami i przechodzenia na tej podstawie prawa do ekwiwalentu. Takie rozwiązanie mieściło się w granicach swobody ustawodawcy w sferze kształtowania uprawnień publicznoprawnych.

9. W art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. ustawodawca uregulował skutki nabycia zalesionego gruntu w drodze dziedziczenia. Przepis ten, wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie jest regulacją niepełną. Obejmuje bowiem swym zakresem spadkobierców osób prowadzących uprawę leśną i otrzymujących z tego tytułu ekwiwalent. Zostali oni potraktowani przez ustawodawcę równo – w drodze spadkobrania nabywają prawo do ekwiwalentu i korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat. Nie jest uzasadnione porównywanie spadkobierców z podmiotami nabywającymi własność zalesionego gruntu na podstawie umów cywilnoprawnych. Przepis o nabyciu uprawnienia do ekwiwalentu w drodze spadkobrania nie narusza zatem równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych.

Trybunał orzekł w związku z tym, że art. 11 ust. 1 ustawy z 8 czerwca 2001 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

10. Wyrok Trybunału stwierdzający niekonstytucyjność badanego przepisu w zakresie, w jakim pomija określoną treść normatywną, z uwagi na jego niekompletność, nie rodzi zwyczajnego skutku w postaci pozbawienia niekonstytucyjnej regulacji mocy i – w konsekwencji – eliminacji jej z porządku prawnego. Trybunał orzeka bowiem nie o niekonstytucyjności tego, co w przepisie jest uregulowane, lecz tego, czego w przepisie brakuje. Treść, która została pominięta, nie może zaś utracić mocy obowiązującej w następstwie wyroku Trybunału, bo takiej mocy w ogóle nie posiada.

W takiej sytuacji Trybunał wskazuje na konieczność podjęcia przez ustawodawcę stosownych działań w celu przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją. W rozpatrzonej sprawie wyrok Trybunału eliminuje wprawdzie ograniczenie nabycia prawa do ekwiwalentu wyłącznie w wypadku sprzedaży zalesionego gruntu, jednak nie eliminuje to skutku w postaci braku normy przewidującej, że każde przeniesienie własności zalesionego gruntu powoduje przejście na nabywcę prawa do ekwiwalentu. W tym zakresie wskazana jest interwencja ustawodawcy, usuwająca wątpliwości co do treści obowiązującego prawa.

Jeśli chodzi o stosujące prawo organy administracji i sądy orzekające po wyroku Trybunału, to „powinny same rozstrzygać nasuwające się im wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki (...). Do takiego postępowania zobowiązuje je art. 8 Konstytucji” (tak Trybunał w wyroku z 2 czerwca 2010 r., sygn. SK 38/09, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 46).

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.