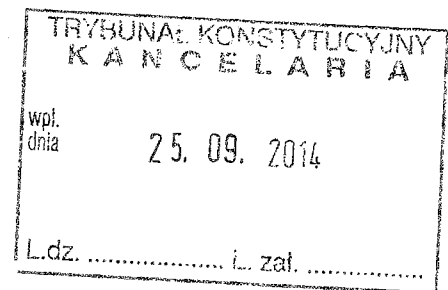




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 46/13
BAS-WPTK-2703/13

Warszawa, dnia 25 września 2014 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 21 października 2013 r. (sygn. akt K 46/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 7 ust. 6a 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 przewiduje możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej tylko w przypadku następstwa prawnego z tytułu sprzedaży gruntu **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji;
- 2) art. 11 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z 32 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 7 ust. 6a oraz 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 2001 r.) „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”.

Kwestionowany art. 7 ust. 6a ustawy z 2001 r. stanowi: „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”.

Natomiast zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 r.: „Uprawnienie do ekwiwalentu można nabyć w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat”.

Wątpliwości Rzecznika wzbudziła zgodność tych przepisów z art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

II. Analiza formalnoprawna

1. Zastosowany przez wnioskodawcę sposób ujęcia przedmiotu kontroli wymaga w ocenie Sejmu doprecyzowania. Po analizie wniosku i zaskarżonych przepisów należy stwierdzić, że wnioskodawca – w odniesieniu do art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 r. – w rzeczywistości kwestionuje ukształtowanie normy a nie wyłącznie pewien jej „zakres” wskazany w *petitum* wniosku. Materia dotycząca przejścia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej uregulowana jest w art. 7 ust. 6a ustawy z 2001 r. Wydaje się zatem, iż ewentualne rozszerzenie kręgu podmiotów adresatów normy prawnej dopuszczalne byłoby w ramach tego przepisu. Natomiast art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 r. odnosi się do

uzyskania uprawnienia do ekwiwalentu w drodze spadkobrania. Ma więc zastosowanie do zupełnie innej grupy podmiotów. Tak wyodrębniony „zakres” art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 r. jest wyłącznie analizą i przytoczeniem treści zaskarżonych przepisów oraz określeniem ich normatywnego kontekstu.

Sejm, odwołując się do zasady *falsa demonstratio non nocet*, która nakazuje odczytywać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego proces przed sądem konstytucyjnym, zmienił sposób oznaczenia przedmiotu kontroli, co zostało odzwierciedlone w *petitum* niniejszego stanowiska. Przy rekonstrukcji uwzględniony został zarówno sens normatywny zaskarżonych przepisów, treść zarzutów, jak również ich uzasadnienie przedstawione we wniosku. Można zatem uznać, że wprowadzona modyfikacja ma jedynie formalne (techniczne) znaczenie.

2. Przedmiotem kontroli są dwa przepisy zamieszczone w nieobowiązującej już ustawie z 2001 r. Powyższa ustawa utraciła moc obowiązującą z dniem 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 2003 r.). Niemniej z mocy art. 14 ust. 2 ustawy z 2003 r. do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy z 2001 r., stosuje się zasady dotychczasowe. *Ergo*, pomimo nieobowiązania ustawy z 2001 r., można podzielić pogląd wnioskodawcy co do dopuszczalności analizy konstytucyjności wskazanych przepisów ustawy z 2001 r. Stanowisko takie jest uzasadnione ze względu na ich związek z konstytucyjnymi wolnościami i prawami jednostek oraz możliwość dalszego stosowania. Zgodnie z ustabilizowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepis którego konstytucyjność została zakwestionowana, zachowuje moc obowiązującą dopóty, dopóki na jego podstawie mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem następuje dopiero wówczas, gdy dany przepis nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (por. wyroki TK z: 22 października 2002 r., sygn. akt SK 39/01; 29 października 2002 r., sygn. akt P 19/01). W analizowanej sprawie może zatem zdarzyć się sytuacja, w której przepisy ustawy z 2001 r. (pomimo formalnego jej uchylecia) będą obowiązywały nawet przez 20 lat od dnia wydania decyzji

administracyjnej przyznającej tzw. ekwiwalent za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej (art. 7 ust. 6 ustawy z 2001 r.).

III. Zgodność przepisów

1. Zarzuty wnioskodawcy

Zdaniem Rzecznika, kwestionowane przepisy ograniczają możliwość przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej tylko do następstwa prawnego powstałego na skutek umowy sprzedaży bądź spadkobrania nieruchomości objętej uprawą leśną. Jak wskazuje wnioskodawca: „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” (wniosek, s. 3). W konsekwencji, do przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej nie może dojść np. na podstawie umowy darowizny czy też dożywocia (*ibidem*). Na uzasadnienie tego twierdzenia wnioskodawca przywołuje wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z 5 lipca 2007 r. (sygn. akt II OSK 1012/06) oraz 10 marca 2011 r. (sygn. akt II GSK 384/10).

W ocenie wnioskodawcy: „[N]a podstawie art. 7 ust. 6a i art. 11 ustawy z 2011 roku doszło do zróżnicowania sytuacji następców prawnych osób uprawnionych do pobierania ekwiwalentu leśnego w zależności od sposobu nabycia własności nieruchomości objętej uprawą leśną”. Co więcej, „W ocenie Rzecznika, nie ma uzasadnionych podstaw, by odstępstwo od zasady równej ochrony praw majątkowych wynikające z art. 7 ust. 6 a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku uznać za racjonalne” (wniosek, s. 7).

2. Wzorce kontroli

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału: „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 według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 7/08; zob. także orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87 oraz wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 16 marca 2010 r., sygn. akt K 17/09).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zasada równości oznacza jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów. „Dopiero, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości [...]”. Jednakże: „[...] odstępstwo takie nie musi oznaczać naruszenia zasady równości, należy wówczas ocenić przyjęte przez ustawodawcę kryterium zróżnicowania” (por. orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. akt K 17/95 oraz wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07). Kluczowe znaczenie dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji ma ustalenie „cechy istotnej”, gdyż przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmierne (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 32, s. 7 i 17).

Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Ocena konstytucyjności przyjętego kryterium różnicowania oznacza według Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie: „1) czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; 2) czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; 3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmierne traktowanie podmiotów podobnych” (wyrok TK z 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98; zob. też np. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 77/06; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07).

2. Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

Postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji pozostaje w ścisłym związku zarówno z ust. 1 tego artykułu, jak i ogólną regulacją zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Jak już wskazano, zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że: „ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)” (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98). Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W zgodnej opinii Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, art. 64 Konstytucji określa nie tylko prawo podmiotowe, gwarantujące indywidualną ochronę własności, ale ustanawia również ogólną zasadę ustrojową, wokół której zbudowany jest cały porządek społeczny i prawny państwa (por. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32-43; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji stanowi, że zasada równości posiada szczególne umocowanie konstytucyjne, jeśli chodzi o ochronę prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. W judykaturze podkreśla się, że: „[...] art. 64 ust. 2 powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32, bo zapewnienie «równej dla wszystkich» ochrony prawnej jest elementem «równego traktowania przez władze publiczne» (art. 32 ust. 1 zd. 2). [...] przy odnoszeniu zasady równości do praw, które gwarantuje art. 64, jednocześnie powołuje się art. 64 ust. 2 i art. 32, zakładając, iż wynikają z nich analogiczne konsekwencje prawne [...]” (wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 17 marca 2008 r., sygn. akt K 32/05). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że nakaz równej ochrony praw majątkowych musi być postrzegany na tle różnego charakteru tych praw – zróżnicowanie praw majątkowych determinuje zróżnicowanie zakresu ich

ochrony (wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98).

Nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii – podobnie jak ogólna zasada równości – podlega ograniczeniom, pod warunkiem przyjęcia uzasadnionego kryterium zróżnicowania. Jeśli więc można wykazać, że odstępstwa od równego traktowania są relewantne, proporcjonalne i powiązane z innymi wartościami, normami i zasadami konstytucyjnymi, to zróżnicowanie takie staje się dopuszczalne.

3. Analiza zgodności

1. W pierwszej kolejności, jako punkt wyjścia dla analizy merytorycznej zarzutów podniesionych przez Rzecznika, należy przedstawić kontekst normatywny analizowanych norm prawnych.

Kwestie związane z pomocą państwa związaną z zalesianiem gruntów rolnych w latach 2002-2003 regulowane były na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679 ze zm.; dalej: ustawa o lasach), a także w oparciu o ustawę z 2001 r., która weszła w życie 1 stycznia 2002 r. i regulowała zasady przeznaczania gruntów rolnych do zalesienia. Zalesianie gruntów rolnych o niskiej przydatności dla rolnictwa miało na celu zwiększenie powierzchni obszarów leśnych. Starosta, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, określał ogólną powierzchnię gruntów rolnych (tzw. roczny limit zalesienia), które w następnym roku mogły być przeznaczone do zalesienia na obszarze powiatu. Grunt rolny mógł być przeznaczony do zalesienia, jeżeli spełniał co najmniej jeden z określonych w ustawie warunków; tj.: był gruntem odpowiednio niskiej klasy, był położony na stoku o średnim nachyleniu powyżej 15% czy też 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.) oraz posiadał odpowiednią powierzchnię (nie mniejszą niż 0,4 ha i nie większą niż 30 ha przy czym minimalna powierzchnia wydzielenia musiała wynosić co najmniej 0,10 ha). Zalesienie gruntu rolnego dokonywane było na podstawie planu zalesienia. Koszty sadzonek oraz koszty sporządzenia planu zalesienia pokrywał Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Podmiotem uprawnionym do sprawdzenia wykonania zalesienia i wydania decyzji administracyjnej o stwierdzeniu prowadzenia

przez właściciela gruntu uprawy leśnej był starosta. Właściciel gruntu, który otrzymał decyzję administracyjną o prowadzeniu uprawy leśnej, nabywał prawo do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. Ekwiwalent ten stanowił zryczałtowaną płatność za utracone dochody z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych pod uprawę leśną.

Ustawa z 2001 r. utraciła moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy z 2003 r., tj. z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (zob. art. 16 z wyjątkami wskazującymi na inny termin wejścia w życie niektórych przepisów). Dodatkowe znaczenie ma fakt, iż po 1 maja 2004 r., obok ustawy z 2003 r. i przepisów wykonawczych, znajdują zastosowanie – w odniesieniu do problematyki zalesiania gruntów rolnych – również przepisy prawa Unii Europejskiej.

Artykuł 1 ustawy z 2003 r. 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, dotyczące: 1) uzyskiwania rent strukturalnych, 2) wspierania działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, 3) wspierania przedsięwzięć rolno-środowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, 4) zalesiania gruntów rolnych, 5) wspierania gospodarstw niskotowarowych, 6) dostosowania gospodarstw rolnych do standardów Unii Europejskiej, 7) wspierania grup producentów rolnych, 8) pomocy technicznej dla jednostek organizacyjnych i organów realizujących zadania związane z rozwojem obszarów wiejskich określonych przepisami Unii Europejskiej oraz postanowieniami Traktatu Akcesyjnego. Warunki i tryb udzielania pomocy na zalesienie gruntów rolnych określa wydane na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2003 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. 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 r.), które weszło w życie 1 września 2004 r. Rozporządzenie z 2004 r. określa szczegółowe warunki i tryb udzielania, wstrzymywania, zwracania i zmniejszania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych (tzw. płatności na zalesianie), objętej planem rozwoju obszarów wiejskich. Płatność na zalesianie jest udzielana: 1) do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty w euro określonej w planie na zalesianie gruntów rolnych; 2) w kolejności otrzymania przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) wniosków

o przyznanie płatności na zalesianie gruntów rolnych. Płatność na zalesianie jest udzielana producentowi rolnemu będącemu osobą fizyczną albo spółdzielnią produkcji rolnej, który spełniał łącznie trzy podstawowe warunki. Po pierwsze – został wpisany do ewidencji producentów, stanowiącej część krajowego systemu ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności. Po drugie – zobowiązał się do zalesienia działek rolnych, na których do dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności była prowadzona działalność rolnicza oraz zobowiązał się do pielęgnacji założonej uprawy leśnej, przez okres 5 lat od dnia wykonania zalesienia zgodnie z planem zalesienia, w rozumieniu przepisów o lasach. Po trzecie – zobowiązał się do prowadzenia założonej uprawy leśnej przez okres 20 lat od dnia uzyskania pierwszej płatności na zalesianie (por. § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r.). Przepisy rozporządzenia zawierają także inne, dodatkowe warunki podmiotowe i przedmiotowe, których spełnienie jest niezbędne, aby uzyskać płatności na zalesianie (np. w zakresie wielkości powierzchni gruntu przeznaczonego do zalesienia – por. § 3 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r.).

Rozporządzenie z 2004 r. normuje trzy rodzaje płatności na zalesianie. Po pierwsze – wsparcie na zalesienie, które stanowi jednorazową, zryczałtowaną płatność za poniesione koszty zalesienia i ewentualnego ogrodzenia uprawy leśnej, w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacaną w pierwszym roku po dniu wykonania zalesienia. Po drugie – premię pielęgnacyjną, stanowiącą zryczałtowaną płatność za poniesione koszty prac pielęgnacyjnych, w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacaną corocznie przez okres 5 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia. Po trzecie – premię zalesieniową, stanowiącą zryczałtowaną płatność za utracone dochody z tytułu przeznaczenia gruntów rolnych na grunty leśne, w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacaną corocznie przez okres 20 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia (por. § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r.). Rozporządzenie z 2004 r. określa także wysokość płatności na zalesianie (por. § 4 ust. 2-4).

W odniesieniu do problematyki związanej z zalesianiem gruntów rolnych – w latach 2004-2006 – obok ustawy z 2003 r. obowiązywały także unijne akty prawne: rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. Urz. L 160 z 26.6.1999, s. 80; dalej: rozporządzenie 1257/1999) oraz rozporządzenie Komisji

(WE) nr 445/2002 z 26 lutego 2002 r. ustanawiające szczególne zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. Urz. L 5 z 9.1.2004, s. 66; dalej: rozporządzenie 445/2002).

W art. 31 rozporządzenia 1257/1999 udziela się wsparcia na zalesianie użytków rolnych, pod warunkiem, że takie zalesienie będzie dostosowane do lokalnych warunków, w tym także środowiskowych. Wsparcie takie, oprócz kosztów sadzenia, może obejmować: a) roczną dopłatę do hektara zalesionej ziemi dla pokrycia kosztów utrzymania, przez okres do pięciu lat, b) roczną dopłatę do hektara w celu pokrycia utraty dochodu wynikającego z zalesienia, przez okres do 20 lat dla rolników lub ich zrzeszeń, którzy uprawiali tę ziemię przed jej zalesieniem lub dla każdej innej osoby prawa prywatnego. Wsparcie dla zalesiania terenów rolniczych, podejmowanego przez władze publiczne, pokrywa jedynie koszty założenia uprawy. Wsparcie dla zalesiania terenów rolniczych nie jest przyznawane: a) rolnikom korzystającym ze wsparcia w postaci wcześniejszej emerytury, b) w odniesieniu do sadzenia choinek świątecznych. W przypadku szybko rosnących gatunków hodowanych w krótkim okresie, wsparcie w celu zalesiania jest udzielane jedynie w odniesieniu do kosztów sadzenia drzewek.

Warto także odnotować, że obecnie obok ustawy z 2003 r. obowiązuje ustawa z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. Nr 64, poz. 427), która w art. 5 ust. 1 pkt 15 przewiduje, że program rozwoju obszarów wiejskich obejmuje między innymi zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Zmianom uległy także przepisy prawa Unii Europejskiej. Rozporządzenie 1257/1999 i rozporządzenie 445/2002 zostały uchylone ze skutkiem od 1 stycznia 2007 r. aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. Urz. L 277 z 21.10.2005, s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie 1698/2005). Z rozporządzenia 1698/2005 wynika, że wsparcie finansowe UE dotyczy między innymi pierwszego zalesiania gruntów rolnych (por. art. 36 lit. b ppkt i). Zgodnie z art. 43 rozporządzenia 1698/2005 zatytułowanego „Pierwsze zalesienie gruntów rolnych” wsparcie finansowe Unii Europejskiej obejmuje tylko jeden lub więcej z następujących elementów: a) koszty założenia; b) roczną premię na

zalesiony hektar w celu przyczynienia się do pokrycia kosztów utrzymania przez maksymalny okres 5 lat; c) roczną premię na hektar w celu przyczynienia się do pokrycia straty dochodu wynikającej z zalesiania przez maksymalny okres 15 lat dla rolników lub ich stowarzyszeń, uprawiających dane grunty przed ich zalesieniem, lub dla jakiegokolwiek innej osoby fizycznej lub podmiotu prawa prywatnego. Wsparcie na rzecz zalesiania gruntów rolnych będących własnością władz publicznych obejmuje jedynie koszty założenia.

2. Problem konstytucyjny zawarty we wniosku Rzecznika dotyczy regulacji związanej z prawem do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej. Jak wskazano wyżej, na podstawie nieobowiązującej już ustawy z 2001 r. właściciel gruntu, który otrzymał decyzję administracyjną o prowadzeniu uprawy leśnej, nabywał prawo do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej.

Ekwiwalent wypłacany jest miesięcznie do dnia 10 każdego miesiąca w wysokości uzależnionej od obszaru zalesienia i podlega corocznej waloryzacji. Świadczenie to ma rekompensować straty wynikające z wyłączenia gruntu z produkcji rolnej oraz pozwalać na pokrycie kosztów związanych z właściwym utrzymaniem uprawy leśnej i wykonywaniem nałożonych obowiązków. Właściciel gruntu otrzymuje ekwiwalent do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez okres 20 lat (art. 7 ust. 6 ustawy z 2001 r.). W wypadku sprzedaży zalesionego gruntu, obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą (w drodze decyzji administracyjnej) na nabywcę gruntu. Starosta ma prawo (w drodze decyzji administracyjnej) wstrzymać wypłatę ekwiwalentu, jeżeli stwierdzi, że uprawa leśna jest prowadzona niezgodnie z planem zalesienia. W wypadku zniszczenia uprawy leśnej w wyniku celowego działania właściciela gruntu, starosta wydaje decyzję administracyjną o wstrzymaniu wypłaty ekwiwalentu oraz nakazuje zwrot kosztów sadzonek, kosztów sporządzenia planu zalesienia i pobranego ekwiwalentu wraz z odsetkami ustawowymi.

Uprawnienie do ekwiwalentu można nabyć także w drodze spadkobrania (art. 11 ustawy z 2001 r.). Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest – co do zasady – kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat.

Wypłaty ekwiwalentu finansowane są ze środków będących w dyspozycji ARiMR i realizowane są w kolejnych latach ze środków krajowych wyłącznie

w ramach zobowiązań powstałych do końca 2003 r. ARiMR będzie kontynuować przekazywanie na rachunek budżetu powiatów środków finansowych przeznaczonych na wypłaty ekwiwalentów dla właścicieli gruntów rolnych prowadzących uprawy leśne. Zgodnie z wydanym na podstawie art. 12 ustawy z 2001 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z 15 marca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad rozliczania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z właściwymi starostami w zakresie przekazywania środków finansowych na wypłaty ekwiwalentów za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie upraw leśnych oraz sposobu i terminów płatności (Dz. U. Nr 44, poz. 410) przekazywanie środków finansowych odbywa się na podstawie wniosków składanych do ARiMR i umów podpisanych między ARiMR a starostami. Wypłaty ekwiwalentu dokonywane są zatem za pośrednictwem ARiMR, ze środków budżetu państwa przez cały okres korzystania ze świadczenia.

Ustawa z 2001 r. regulowała kwestie związane z przeniesieniem 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 lub spadkobrania. Nie zawierała natomiast regulacji, które dotyczyłyby przeniesienia obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej i ekwiwalentu na nabywcę zalesionego gruntu w drodze innych umów cywilnoprawnych, takich jak umowy darowizny czy dożywocia. Stanowisko judykatury dotyczące interpretacji przepisów ustawy z 2001 r. w zakresie możliwości przeniesienia uprawnień i obowiązków związanych z zalesionym gruntem rolnym początkowo nie było jednolite. Ostatecznie kwestię tę przesądził Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z 5 lipca 2007 r. (sygn. akt II OSK 1012/07) stwierdził: „Przepisy art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764 ze zm.) ograniczyły następstwo prawne wyłącznie do następstwa prawnego z tytułu sprzedaży gruntu. Artykuł 11 ust. 1 tej ustawy dokonał rozszerzenia na następstwo prawne z tytułu spadkobrania. Takie ograniczenie następstwa prawnego do nabycia uprawnienia publicznoprawnego powoduje, że niedopuszczalne jest rozszerzenie na inne tytuły cywilnoprawne następstwa prawnego [...] Wykładnia językowa wyżej cytowanego przepisu art. 7 ust. 6 a ustawy o przeznaczeniu gruntów do zalesienia jednoznacznie wskazuje, iż w przypadku przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną w drodze darowizny, brak jest podstaw do przeniesienia na nabywcę

ekwiwalentu za prowadzenie uprawy leśnej. Także wykładnia funkcjonalna przepisów uchylonej ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, regulujących zagadnienie ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, tj. art. 7-11, nie daje podstaw do wywiedzenia w konkretnym przypadku uprawnienia do przejęcia prawa do ekwiwalentu”. Stanowisko powyższe zostało następnie zaaprobowane w innych orzeczeniach sądów administracyjnych (zob. m.in. wyrok WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/BK 667/10 oraz wyrok NSA z 10 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 384/10). Również w doktrynie wyrażono pogląd, że darowizna gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, nie jest podstawą przeniesienia na obdarowanego przez starostę, w drodze decyzji administracyjnej, prawa do ekwiwalentu (zob. C. Kociński, *Skutki prawne darowizny w świetle art. 7 ust. 6a ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2009, nr 2, teza nr 1, LEX/el. Nr 98808/1).

Co więcej, ustawodawca pierwotnie nie przewidział w ogóle możliwości przejścia prawa do przedmiotowego świadczenia. Dopiero na skutek nowelizacji ustawy z 2001 r. 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) wprowadzono normy umożliwiające przejście ekwiwalentu na inną osobę, ale tylko w przypadku sprzedaży gruntu lub spadkobrania. Powyższe wskazuje na świadomy zabieg legislacyjny.

Ekwiwalent za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej – według analizowanego stanu prawnego – jest formą rekompensaty utraconych przez rolników dochodów gwarantowaną przez państwo i może stanowić przykład odpowiedniej (właściwej) formy pomocy władz publicznych dla rolników. W związku z tym można uznać, że ustawodawca był władny określić szczegółowe zasady nabycia, utraty, czy też zmniejszenia ekwiwalentu. Ustawodawca, w zakresie szeroko pojętej swobody ustawodawczej, ma prawo do określania polityki rolnej państwa, w tym stosowania różnego rodzaju stymulacyjnych instrumentów prawnych w celu zalesiania gruntów rolnych. Co istotne, polityka państwa nie była wówczas zależna od wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej, a środki finansowe na jej realizację pochodziły wyłącznie z budżetu państwa. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rozliczała z właściwymi starostami, na podstawie składanych przez nich wniosków, środki na wypłaty ekwiwalentów należnych

właścicielom gruntów za wyłączenie tych gruntów z upraw rolnych i prowadzenie upraw leśnych.

Przepisy są jasno sformułowane i odnoszą się do wszystkich podmiotów (jednolitej grupy adresatów), które w danym czasie mogły korzystać z prawa do zalesiania gruntów rolnych i otrzymywać z tego tytułu odpowiedni ekwiwalent. Wysokość świadczenia i określenie warunków nabycia ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej pozostawały w gestii ustawodawcy, który miał prawo kierować się w tym zakresie możliwościami budżetowymi państwa. Ekwiwalent wprowadzony w 2001 r. nie występował we wcześniejszych regulacjach i samo takie rozwiązanie było korzystne dla beneficjentów. Wypłacany jedynie z dotacji z budżetu państwa, ekwiwalent stanowił element mechanizmu mającego na celu zachęcenie rolników do przekazywania gruntów do zalesienia i skierowany był przede wszystkim do gospodarstw małych, prowadzonych na gruntach najgorszych klas V i VI, które nie stwarzały właścicielom korzystnych warunków do produkcji rolnej. Zapewnienie rolnikom do czasu nabycia prawa do świadczenia emerytalnego lub rentowego środków do życia, będących wynagrodzeniem za uprawę lasów zakładanych w zamian za zaprzestanie produkcji rolnej, pełniło funkcję społeczną. Świadczy to o socjalnym charakterze świadczenia w postaci wypłacanego ekwiwalentu, na co dodatkowo wskazuje okoliczność, że rolnik, który przeznaczył grunty prowadzonego gospodarstwa rolnego do zalesienia na zasadach określonych w ustawie z 2001 r., objęty jest ubezpieczeniem wypadkowym, chorobowym i macierzyńskim na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. Nr 7, poz. 24 ze zm.). Zmniejszenie liczby osób zatrudnionych we wskazanych gospodarstwach rolnych przyczyniało się także do restrukturyzacji polskiego rolnictwa. Ekwiwalent pełnił konkretną funkcję i był skierowany do odpowiedniej grupy społecznej. Stąd przyjęte w ustawie ograniczenia w dostępie do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej – przykładowo w odniesieniu do nabywców gruntów uprzednio zalesionych – były uzasadnione ówczesną polityką finansową, rolną i socjalną państwa.

Zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Ustawodawca może szerzej ingerować w sferę tych ostatnich, ponieważ ich treść jest węższa niż prawa własności i nie mogą one być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym (wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05). Prawo do

ekwiwalentu stanowiło zachętę finansową do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej oraz swoiste socjalne wsparcie rolników i podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Uprawnieniem wynikającym z prawa do ekwiwalentu jest możliwość uzyskiwania comiesięcznego pożytku w określonej kwocie przez 20 lat.

3. Co istotne, nie bez znaczenia dla niniejszej sprawy pozostaje charakter ekwiwalentu. Zgodzić się można z wnioskodawcą, że prawo do ekwiwalentu jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym. Generalną regułą obowiązującą w prawie administracyjnym jest reguła osobistego charakteru uprawnień publicznoprawnych, a zatem z natury rzeczy uprawnienia publicznoprawne nie przechodzą na następców prawnych.

W tym miejscu warto przywołać pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w cytowanym już wyroku z 5 lipca 2007 r. (sygn. akt II OSK 1012/06): „Następstwo prawne do nabycia uprawnień publicznoprawnych nie może być interpretowane rozszerzająco. Z tytułu cywilnoprawnego nie można zatem wyprowadzać prawa do uprawnień publicznoprawnych. Nie można zatem wyprowadzać z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej naruszenia w zaskarżonym wyroku konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, z art. 64 ust. 2 Konstytucji naruszenia prawa do równej ochrony własności przez niezastosowanie bezpośrednio przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Podstawy do przyznania uprawnień publicznoprawnych regulują przepisy prawa materialnego, w tym następstwa prawnego w zakresie uprawnień publicznoprawnych. Generalną regułą obowiązującą w przepisach prawa administracyjnego jest reguła osobistego charakteru uprawnień publicznoprawnych, a zatem z natury rzeczy uprawnienia publicznoprawne nie przechodzą na następców prawnych. Przejście uprawnień publicznoprawnych jest dopuszczalne tylko, gdy tak stanowi przepis prawa, a zatem nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca” (zob. też wyrok NSA z 10 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 384/10; wyroki: WSA w Białymstoku z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 667/10; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26 stycznia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 635/05; WSA w Bydgoszczy z 1 sierpnia 2006 r. sygn. akt II SA/Bd 545/06). W uzasadnieniu cytowanego wyroku wskazano, iż podstawy do przyznania uprawnień publicznoprawnych regulują przepisy prawa materialnego, w tym następstwa prawnego w zakresie uprawnień publicznoprawnych. Przejście zatem uprawnień publicznoprawnych jest dopuszczalne tylko, gdy tak stanowi

przepis prawa, a zatem nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca. Generalną regułą obowiązującą w prawie administracyjnym jest reguła osobistego charakteru uprawnień publicznoprawnych, a zatem z natury rzeczy uprawnienia publicznoprawne nie przechodzą na następców prawnych. Powyższe prowadzi do konstatacji, iż z tytułu cywilnoprawnego nie można wyprowadzać *a limine* prawa do uprawnień publicznoprawnych. W tym miejscu warto za nauką prawa administracyjnego powtórzyć, iż w prawie administracyjnym nigdy nie dojdzie do przeniesienia praw i obowiązków z jednego podmiotu na inny podmiot bez pozwalającego na to przepisu ustawy lub wydanego w oparciu o ten przepis aktu administracyjnego. Możliwości następstwa prawnego nie można wywodzić z samego uznania określonego aktu za akt skierowany do rzeczy (zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Warszawa 2002, s. 246; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 255; E. Szczygłowska, *Sukcesja praw i obowiązków w prawie administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 265). Dopuszczenie – na zasadzie wyjątku – sukcesji tych praw leży zatem w zakresie szeroko pojętej swobody ustawodawcy.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez nierówne traktowanie następców prawnych, z uwagi na „preferowanie wyższości” sprzedaży zalesionego gruntu nabywcy, od przekazania tego gruntu przykładowo pod tytułem darmym, podzielić należy w pełni stanowisko wyrażone w tym względzie w powołanym wyżej wyroku NSA z dnia 5 lipca 2007 r., iż uprawnienia natury publicznoprawnej przechodzą na następcę prawnego podmiotu, wyłącznie wówczas, gdy istnieje norma prawna dopuszczająca takie nabycie. Prawo do ekwiwalentu jest niewątpliwie tego rodzaju uprawnieniem, przy czym powiązaniem zasadniczo z właścicielem, który zdecydował się na wyłączenie gruntu z upraw rolnych i dokonał jego zalesienia. Można także wskazać, na prawo do podwyższonego ekwiwalentu, które jak wynika z art. 7 ust. 4 ustawy z 2001 r., przysługuje wyłącznie temu właścicielowi gruntu, który przeznaczył ten grunt do zalesienia dokonując w tym czasie likwidacji gospodarstwa rolnego, prowadzonego przez niego osobiście, lub przez jego spadkodawcę bądź darczyńcę. Powyższa interpretacja nie narusza także prawa własności (ani w odniesieniu do właściciela, który zdecydował się na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej i prowadzenie uprawy leśnej ani właściciela, który nabył już zalesiony grunt), skoro nie pozbawia, jak

również w żaden sposób nie ogranicza, właściciela w korzystaniu i rozporządzaniu tym prawem majątkowym.

Podsumowując, trudno podzielić zarzut naruszenia 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji poprzez nierówne traktowanie właścicieli ze względu na sposób nabycia prawa własności. Jak wskazano powyżej z tytułu cywilnoprawnego co do zasady nie można wywodzić prawa do uprawnień publicznoprawnych. Ponadto, nabycie w drodze darowizny zalesionej nieruchomości gruntowej, wyłączonej z upraw rolnych, na której uprzednio była prowadzona uprawa leśna za odpowiednim ekwiwalentem, nie ogranicza w żaden sposób przysługującego prawa własności. Wybór formy zbycia prowadzonego gospodarstwa rolnego należy do stron umowy, przy czym konieczne elementy i charakter umowy darowizny oraz sprzedaży określają przepisy kodeksu cywilnego. Należy podkreślić, iż istnieją różnice pomiędzy nabyciem gruntu w drodze umowy sprzedaży (za umówioną cenę) oraz umowy darowizny (pod tytułem darmym). Co więcej, przewidziane w art. 7 ust. 6a ustawy z 2001 r. przejście ekwiwalentu na nabywcę przy umowie sprzedaży korzystnie wpływa na wartość gruntu. Wyższa cena, jaką można za niego uzyskać, ma zbilansować rolnikowi utratę świadczenia, które z założenia stanowi jego źródło utrzymania. W przypadku umowy darowizny, mającej nieodpłatny charakter, uprawnienie obdarowanego do ekwiwalentu byłoby pozbawione takiego uzasadnienia. Z tej perspektywy należałoby także oceniać nieprzyznanie przez ustawodawcę prawa do ekwiwalentu osobie, która nabyła grunt w drodze umowy dożywocia. Jej elementem jest wszak zapewnienie zbywcy – w zamian za przeniesienie własności nieruchomości – dożywotniego utrzymania. Socjalny aspekt prawa do ekwiwalentu wyczerpuje się więc w tym przypadku z chwilą zbycia gruntu. Na tle prowadzonych rozważań czytelny wydaje się także zamysł ustawodawcy, który dopuścił nabycie prawa do ekwiwalentu w drodze spadkobrania. Wyłączenie gruntu z upraw rolnych i jego zalesienie jawiłoby się jako ryzykowne bez gwarancji otrzymywania dochodów z tego gruntu przez następców prawnych właściciela gruntu, zwłaszcza zaś przez małoletnie dzieci i inwalidów I lub II grupy (art. 11 ust. 2 i 3 ustawy z 2001 r.).

W tym kontekście można wskazać na niejasność podnoszonych przez Rzecznika zarzutów, *scil.* czyje prawa miałyby zostać naruszone: „pierwotnych” właścicieli gruntów, którzy zdecydowali się na ich wyłączenie z upraw rolnych czy też właścicieli gruntów wyłączonych z upraw rolnych przez poprzedników prawnych. Jak

wielokrotnie podkreślano ekwiwalent został powiązany nie tylko z samym prowadzeniem uprawy leśnej ale przede wszystkim z wyłączeniem gruntu z uprawy rolnej. Wszystkie podmioty, które zdecydowały się na wyłączenie gruntu podlegały tym samym regulacjom w zakresie możliwości uzyskania ekwiwalentu. W odniesieniu natomiast do nabywców gruntów wyłączonych uprzednio z upraw rolnych i na których jest prowadzona uprawa leśna, ponownie należy podnieść, iż wszelkie umowy cechuje dobrowolność. Podmiot decydujący się np. na przyjęcie darowizny czy zawarcie umowy dożywocia jest świadomy uprawnień oraz obowiązków z tym związanych.

Warto także dodać, iż podmioty uzyskujące własność gruntu podlegającego zalesieniu na podstawie innej niż umowa sprzedaży co prawda obowiązane są także do dalszego prowadzenia uprawy leśnej (i wykonywania związanych z tym obowiązków) lecz na podstawie innych regulacji niż ustawa z 2001 r. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o lasach, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania w szczególności zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk; ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu; pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej; przebudowy drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej, zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji; racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji.

4. Bez znaczenia pozostaje także wielokrotnie podkreślany przez Rzecznika odmienny niż przyjęty w zakwestionowanych przepisach sposób uregulowania kwestii związanych z możliwością przejścia „uprawnień do pomocy finansowej” w ustawie z 2003 r. Jak przedstawiono powyżej, ustawa z 2001 r. oraz ustawa z 2003 r. stanowią odrębne akty normatywne regulujące instytucję zalesiania gruntów rolnych, z którą wiąże się określone wsparcie finansowe. Ustawa z 2001 r. obowiązywała przez kilka lat przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Akt ten wraz z wydanymi na jego podstawie rozporządzeniami tworzył określony system przeznaczenia gruntów rolnych do zalesienia określając w tym prawo do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, w tym przejście prawa do ekwiwalentu na inną osobę. Osoba, która nabyła prawo do ekwiwalentu na

podstawie ustawy z 2001 r. musiała zatem spełnić stosowne warunki wskazane w tej ustawie a prawo do ekwiwalentu mogło i może przejść na inny podmiot tylko w sytuacjach określonych w tej ustawie. Przepisy ustawy z 2003 r. wprowadziły natomiast przewidzianą w prawie wspólnotowym pomoc finansową na zalesianie gruntów rolnych, objętą planem rozwoju obszarów wiejskich. W ramach tej regulacji zostały określone m.in. warunki i tryb udzielania pomocy finansowej tzw. płatności na zalesianie. Podmiot musiał spełniać określone warunki, aby była mu przyznana płatność na zalesianie; w określonych przypadkach płatność może przejść na innego producenta rolnego w ramach następstwa prawnego. Ponadto, także kryteria podmiotowe zostały w obu regulacjach odmiennie określone.

Celem ustawy z 2001 r. było przede wszystkim przyspieszenie restrukturyzacji rolnictwa. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy z 2001r.: „Restrukturyzacji, która doprowadzi do zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie przez zapewnienie odchodzącym z tego zawodu nowych miejsc pracy, wyłączenia z areałów rolnych gruntów 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. Proponowana ustawa jest pierwszą, która spełnia te kryteria, a jednocześnie zapewnia rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środki do życia, będące wynagrodzeniem za uprawę zakładanych lasów, a następnie świadczenia emerytalne”. Ponadto, miała ona doprowadzić do zwiększania powierzchni lasów i polepszania środowiska naturalnego (druk sejmowy nr 1018/III kad.). W trakcie pierwszego czytania 15 maja 2002 r. wskazano, że ustawa ta ma na celu głównie aby z jej dobrodziejstwa korzystali rolnicy, którzy decydują się zaprzestać produkcji rolnej i przeznaczają swoje grunty do zalesienia.

Przyznawanie ekwiwalentu w związku z wyłączeniem gruntu z produkcji rolnej oraz jego zalesieniem w trybie ustawy o zalesianiu z 2001 r. odbywało się zatem na innych zasadach i w innym trybie niż przyznawanie płatności na zalesianie gruntów rolnych na podstawie ustawy z 2003 r. Ekwiwalent i płatność to dwie różne formy pomocy finansowej przyznawane w związku z zalesieniem gruntu. Osoba, która dokonała zalesienia w trybie przepisów ustawy z 2001 r. i nabyła prawo do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej nie ma możliwości ubiegania się o przyznanie płatności na zalesianie. Jeszcze inną, odrębną grupę podmiotów otrzymujących odpowiednie środki finansowe mogą

stanowić osoby dokonujące zalesiania po 1 stycznia 2007 r. Świadczenia za ten okres reguluje ustawa z 2003 r. i rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Wsparcie finansowe Unii Europejskiej obejmuje roczną premię na hektar w celu przyczynienia się do pokrycia straty dochodu wynikającej z zalesiania przez maksymalny okres 15 lat dla rolników lub ich stowarzyszeń, uprawiających dane grunty przed ich zalesieniem, lub dla jakiegokolwiek innej osoby fizycznej lub podmiotu prawa prywatnego. Przepisy wspólnotowe przewidują także, iż wsparcia na rzecz zalesiania gruntów rolnych nie udziela się rolnikom korzystającym ze wsparcia z tytułu wcześniejszej emerytury oraz sadzącym drzewa z przeznaczeniem na choinki świąteczne. Nie można zatem podzielić stanowiska wnioskodawcy, iż aktualnie obowiązujące w Polsce przepisy są znacznie korzystniejsze w porównaniu do ustawy z 2001 r. (przykładowo ustawa z 2001 r. zawierała 20 letni okres otrzymywania ekwiwalentu). Realizują one inne metody pomocowe, gdyż obowiązują w innym okresie i innym układzie odniesienia.

Za kontrfaktyczne należy zatem uznać stwierdzenie wnioskodawcy, iż: „[N]iebagatelne 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 [...] wprowadziły nowe zasady udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych [...] Treść przepisów ustawy z 2003 roku stanowi zarazem dobitne potwierdzenie, że kryterium zróżnicowania przyjęte w poprzedniej ustawie [...] nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia celów, które mają być realizowane na podstawie przepisów dotyczących zalesiania gruntów rolnych” (wniosek, s. 9-10). Fakt, iż obecnie obowiązujące przepisy zawierają odmienne regulacje – chociażby ze względu na zupełnie inne *ratio* „porównywanych” ustaw – dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów jest w niniejszej sprawie indyferentne.

5. Biorąc pod uwagę powyższe, w szczególności *ratio* zakwestionowanych przepisów oraz funkcję i charakter ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, należy uznać, iż art. 7 ust. 6a (w zakresie wskazanym w *petitum*) oraz art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 r. **są zgodne** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Radosław Sikorski