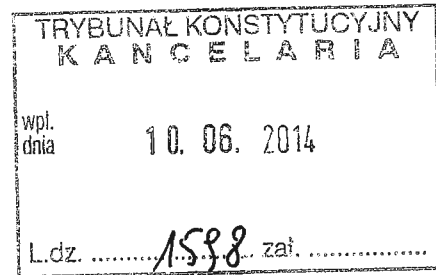




Warszawa, dnia 09.06.2014 r.

MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI

GZ.tr.074- 7/ 14



Pan
Stanisław Biernat
Sędzia Trybunału Konstytucyjnego
Przewodniczący Składu Orzekającego

dot. sygn. akt K 46/13

Szanowny Panie Prezisie!

W związku z pismem z dnia 29 kwietnia 2014 r. znak: K 46/13 w sprawie przedstawienia opinii do 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, oraz z 2003 r. Nr 46, poz.392.) 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 lub spadkobrania, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP - przedstawiam następujące stanowisko w ww. sprawie.

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 regulowała ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia. Ustawa ta utraciła moc z dniem 15 stycznia 2004 r. na mocy przepisu 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 z późn. zm.). Jednakże zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy

z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej 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 o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, stosuje się zasady dotychczasowe.

Uchylona ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawa o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, wraz ze stosownymi aktami wykonawczymi, stanowią odrębne akty normatywne regulujące instytucję zalesiania gruntów rolnych, z którą wiąże się określone wsparcie finansowe. Ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia obowiązywała przez dwa lata, przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Akt ten, wraz z wydanymi na jego podstawie rozporządzeniami, tworzył określony system przeznaczania gruntów rolnych do zalesienia, określając m.in. warunki i tryb przeznaczania gruntu do zalesienia, dokonywanie oceny udatności upraw, prawo do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, w tym wysokość i okres pobierania ekwiwalentu, wstrzymanie wypłaty ekwiwalentu, jak również przejście prawa do ekwiwalentu na inną osobę. Osoba, która nabyła prawo do ekwiwalentu na podstawie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia musiała zatem uprzednio spełnić stosowne warunki wskazane w tej ustawie, a prawo do ekwiwalentu mogło - i nadal może - przejść na inną osobę tylko w sytuacjach określonych w ustawie.

Co również istotne, zgodnie z przepisami ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, grunt rolny mógł być przeznaczony do zalesienia przez właściciela gruntu (współwłaścicieli gruntu); właściciel gruntu albo współwłaściciele gruntu nabywali prawo do ekwiwalentu. Wprawdzie w ustawie nie wskazuje się wprost, że regulacja dotyczyła tylko właścicieli będących osobami fizycznymi, ale wynika to choćby z art. 7 ust. 6 tej ustawy. Natomiast prawo do ekwiwalentu, które osoba nabyła na podstawie przepisów o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, może przejść na następcę prawnego w sytuacjach wskazanych w tych przepisach. Z przepisu art. 7 ust. 6a ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia wynika, że 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. Przepis ten został wprowadzony do ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia poprzez zmianę tej ustawy i obowiązywał od dnia 2 kwietnia 2003 r. Zawarcie umowy sprzedaży zalesionego gruntu, dokonane po dniu 1 kwietnia 2003 roku stanowiło zatem podstawę do przeniesienia na nabywcę zalesionego

gruntu obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalentu. Ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia nie zawiera regulacji, które wprost dotyczyłyby przeniesienia obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej i ekwiwalentu na nabywcę zalesionego gruntu w drodze darowizny czy umowy dożywocia.

Intencją nie było jednak ograniczenie możliwości przeniesienia uprawnień i obowiązków związanych z zalesionym gruntem rolnym jedynie w następstwie dwóch zdarzeń prawnych tj. wskutek umowy sprzedaży (art. 7 ust. 6a ustawy) i wskutek spadkobrania (art. 11 ust. 1 ustawy). Intencje przepisu art.7 ust. 6a ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia trafnie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. akt II SA/Gd 103/04, stwierdzając: *“Z uzasadnienia projektu przedmiotowej ustawy wynikało, że jej głównym celem było zrestrukturyzowanie rolnictwa mające doprowadzić do zmniejszenia zatrudnienia w rolnictwie przez zapewnienie odchodzącym z tego zawodu nowych miejsc pracy, wyłączenia z arealów rolnych gruntów niskiej jakości i tym samym zmniejszenie ilości gospodarstw małych, prowadzonych na gruntach V czy VI klasy, które nie stwarzały możliwości zapewnienia właścicielom nawet minimalnych środków do życia. Regulacja ta miała zapewnić rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środki do życia, będące wynagrodzeniem za uprawę zakładanych lasów, a następnie świadczenia emerytalne. Z powyższego nie wynika, aby ustawodawca zamierzał ograniczyć grupę osób mogących wstąpić w prawa i obowiązki właścicieli gruntów rolnych przeznaczonych do zalesienia. A zatem w sytuacji przekazania zalesionych gruntów na nabywcę w drodze umowy darowizny czy też dożywocia, w większości przypadków posiłkowano się zasadami wykładni systemowej, która m. innymi nakazuje wszystkie normy prawne interpretować w sposób zgodny z zasadami prawa, wśród których najważniejszą rolę pełnią zasady konstytucyjne.*

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał na powinność dokonywania wykładni wedle tego kierunku, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami, tzw. wykładnia w zgodzie z konstytucją. Obowiązek respektowania tego rodzaju wykładni odnosi się nie tylko do Trybunału Konstytucyjnego, ale również do wszystkich organów państwowych, w tym sądów i wynika z nadrzędności konstytucji w systemie prawa Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1 Konstytucji). W wyroku z dnia 5 stycznia 1999 r. K.27/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 1 Trybunał Konstytucyjny uznał, że jeżeli językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia tego przepisu, które pozwoli na uznanie jego zgodności z Konstytucją, to nie ma bezwzględnej konieczności orzekania, że przepis taki jest niezgodny z Konstytucją. Zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją należy przyznawać pierwszeństwo, bo koresponduje

ono z domniemaniem konstytucyjności ustaw. Oznacza to, że jeżeli na gruncie wykładni językowej możliwe jest różne rozumienie treści normy, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, która zapewni zgodność z zasadami konstytucyjnymi. W tym miejscu należy również wskazać na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 8 marca 2005 r., P 15/04, stwierdził, że WSA jest zobowiązany do dokonywania wykładni zgodnej z Konstytucją i że jest to postać bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy (art. 8 Konstytucji).

Wobec powyższego 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 lub 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.

Nie przeczy to bowiem ani celowi ustawy, ani nie sprzeciwia się zasadom konstytucyjnym, objęcie jej regulacjami również osób, które nabyły grunty rolne przeznaczone do zalesienia od dotychczasowych właścicieli w innej formie niż sprzedaż lub spadkobranie, np. poprzez notarialną umowę darowizny. Skutkiem tej czynności cywilnoprawnej, tak jak i sprzedaży, jest przeniesienie własności nieruchomości tylko, że pod tytułem darmym. Wraz z przejściem tej własności na obdarowanego, przechodzą obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej. Nie ma natomiast racjonalnego uzasadnienia dla założenia, że nie przechodzą na niego uprawnienia będące nierozzerwalnym korelatem tych obowiązków.

Podkreślić należy, że odmienne traktowanie obdarowanego niż nabywcy w drodze umowy sprzedaży bądź spadkobrania gruntu byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP), która nakazuje równe traktowanie równych i podobnego traktowania podobnych, a dopuszcza jedynie uzasadnione różnicowania, które nie mają miejsca w niniejszej sytuacji. Zaznaczyć przy tym należy, iż zastosowana w niniejszej sprawie wykładnia przepisów ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia zgodna z Konstytucją nie prowadzi do rezultatów niedopuszczalnych z punktu widzenia reguł wykładni. Konkludując przyjąć należy, że jedynie wykładnia powołanego przepisu art. 7 ust. 6a ustawy dokonana przy uwzględnieniu wskazanej wyżej zasady pozwoli na ochronę interesu prawnego skarżącego”.

W związku z wielokrotnymi zapytaniami kierowanymi do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przez starostów, mając więc na uwadze treść przepisu art. 7 ust. 6a omawianej ustawy jak również cytowane wyżej uzasadnienie wyroku WSA w Gdańsku – Minister

Rolnictwa i Rozwoju Wsi w piśmie z dnia 19 lipca 2006 r., znak:GZ.tr.022-36/06, skierowanym do starostów, przedstawił swoje stanowisko w tym zakresie. W piśmie tym Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że również w przypadku przekazania własności zalesionego gruntu umową darowizny, powinny zostać decyzją starosty przekazane na nabywcę obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej.

Sądy administracyjne w kolejnych orzeczeniach dotyczących stosowania art. 7 ust. 6a ustawy, o której mowa, prezentowały jednak odmienne stanowisko od przyjętego przez WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r. sygn. akt II SA/Gd 103/04 stwierdzając brak podstaw do interpretacji rozszerzającej, podejmowanej w związku ze stosowaniem ustawy przez organy samorządowe, a dotyczącej przekazania uprawnienia do ekwiwalentu za zalesienia nowemu właścicielowi zalesionego gruntu, którego własność nabył on w drodze darowizny.

Ostatecznie kwestie tę przesądził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 lipca 2007 roku, sygn. akt II OSK 1012/06, stwierdził m.in., że *„skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach prawnych. 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. W zaskarżonym wyroku Sąd w pełni prawidłowo dokonał wykładni art. 7 ust. 6a ustawy z 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (Dz. U. Nr 73, poz. 764 ze zm.), który 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". Przepisy art. 7 ust. 6a powołanej ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, ograniczyły następstwo prawne wyłącznie do

następstwa prawnego z tytułu sprzedaży gruntu. Art. 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”.

Podobnie NSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 marca 2011 roku, sygn.. akt II GSK 384/10, powołując się na wyrok z dnia 7 maja 2007 r., sygn.. akt II OSK 1012/06, zauważył, że „*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 (...). Dodać należy, że także w piśmiennictwie wyrażono 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 (por. C. Kociński: Skutki prawne darowizny w świetle art. 7 ust. 6a ustawy o przekazaniu gruntów rolnych do zalesiania, w: NZS 2009/2/24).*

Takie, przewidziane wprost w ustawie, ograniczenie następstwa prawnego do nabycia uprawnienia publicznoprawnego powoduje, że niedopuszczalne jest rozszerzenie, w drodze wykładni celowościowej, następstwa prawnego na inne tytuły cywilnoprawne. Skoro jednocześnie z tytułu cywilnoprawnego nie można wyprowadzać prawa do uprawnień publicznoprawnych, nie można z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyprowadzać naruszenia w zaskarżonym wyroku konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Nie może być uznane za skuteczne odwoływanie się do stanowiska Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zawartego w piśmie z dnia 10 lipca 2006 r., chociażby z tego powodu, że nie wskazuje się w nim konkretnych orzeczeń sądów administracyjnych oraz, że zostało ono sporządzone przed wydaniem powołanego wyżej wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2007 r.”.

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 487/09, odwołującym się także do wyroku z dnia 5 lipca 2007 r. sygn., akt II OSK 1012/06, zauważyła się, że „*przywołany w skardze wyrok jest wcześniejszy od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Nadto, zaprezentowany w uzasadnieniu pogląd prawny, nie odnosi się do najistotniej dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy niniejszej okoliczności, a mianowicie reguły osobistego charakteru uprawnień publicznoprawnych, z natury rzeczy nie przechodzących na następców prawnych. Ze wskazanej reguły wynika, że organy nie mogły do uprawnień administracyjnoprawnych zastosować wykładni rozszerzającej co uczynił sąd administracyjny w sprawie II SA/SA/Gd 103/04”.*

Mając na uwadze, że ustawa o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia utraciła moc z dniem 15 stycznia 2004 r., nie było już jednak możliwości zmiany art. 7 ust. 6a tej ustawy tak, aby jego regulacja w sposób nie budzący wątpliwości umożliwiła przeniesienie uprawnień i obowiązków związanych z zalesionym gruntem rolnym także w następstwie innych niż sprzedaż określonych form zbycia gruntu.

Należy jednak zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w cytowanych wyżej wyrokach podkreślał, że następstwa prawnego do uprawnień publicznoprawnych nie można interpretować rozszerzająco. Z tytułu cywilnoprawnego nie można zatem wyprowadzać prawa do uprawnień publicznoprawnych. Tym samym, w ocenie NSA, nie można zatem wyprowadzać z art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej naruszenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, ani z art. 64 ust. 2 Konstytucji – naruszenia prawa do równej ochrony własności przez niezastosowanie bezpośrednio przepisów Konstytucji (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Należy zatem rozumieć, że art. 7 ust. 6a ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, stosowany zgodnie z jego literalnym brzmieniem, czyli w sposób uznany za prawidłowy w przywołanych orzeczeniach NSA, nie wiąże się z naruszeniem art.64 ust.2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Natomiast zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 omawianej ustawy uprawnienie do ekwiwalentu można nabyć w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat. W postępowaniu spadkowym to sąd wskazuje nowego właściciela bądź współwłaścicieli zalesionych gruntów rolnych, a zaległy ekwiwalent jest wypłacony od daty śmierci spadkodawcy. Wynika to z art. 924 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym spadek otwiera się z chwilą śmierci spadkodawcy. Spadkobierca nabywa spadek z chwilą otwarcia spadku (art. 925 Kodeksu cywilnego).

Mając na uwadze powyższe nie podzielam stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, jakoby przepis art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 roku o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia nie był zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Z up. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi
SEKRETARZ STANU
Kazimierz Plocke