



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 13 marca 2014 r.

PG VIII TK 128/13

K 46/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	14. 03. 2014
L.dz. ....	L.zał. ....

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności 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 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, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 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 przepis ten przewiduje możliwość przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z uprawy rolnej i prowadzenia uprawy leśnej tylko w przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

### Uzasadnienie

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Wnioskodawca lub Rzecznik) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności 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 o zalesianiu) 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, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zaskarżone przepisy mają następujące brzmienie:

„Art. 7. 6a. 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. 11. 1. Uprawnienie do ekwiwalentu można nabyć w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego terminu 20 lat.”.

Wnioskodawca dowodzi, że wskazane przepisy ograniczają możliwość przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej tylko do następstwa prawnego powstałego na skutek sprzedaży bądź spadkobrania nieruchomości rolnej objętej uprawą leśną. Ustawowe ograniczenie następstwa prawnego powoduje, że niedopuszczalne jest rozszerzenie hipotezy zaskarżonych przepisów, w drodze wykładni systemowej

bądź celowościowej, na inne sytuacje, w których dochodzi do przeniesienia własności zalesionego gruntu. W takim stanie rzeczy do przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej założonej na mocy przepisów ustawy o zalesianiu nie może dojść np. na podstawie umowy darowizny czy umowy dożywocia. Rozwiązanie takie jest – w ocenie Rzecznika – nieracjonalne i niezrozumiałe, w szczególności dlatego że z punktu widzenia celów ustawy o zalesianiu, 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.

Wniosek dotyczy tzw. pominięcia prawodawczego, ponieważ ustawodawca unormował określoną w ustawie o zalesianiu sferę stosunków społecznych, ale – zdaniem Wnioskodawcy – dokonał tego w sposób niepełny, pomijając określoną grupę adresatów i naruszając tym samym wymogi konstytucyjne wynikające z zasad wyrażonych w art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Rzecznik wskazuje, że, stosownie do treści art. 64 ust. 2 Konstytucji, wszystkie prawa majątkowe, w tym także te, których źródłem są przepisy o charakterze publicznoprawnym, podlegają równej ochronie prawnej. Zasada wyrażona w tym artykule jest pochodną ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ustawy zasadniczej.

W ocenie Wnioskodawcy, nie ma uzasadnionych podstaw, by odstępstwo od zasady równej ochrony praw majątkowych, wynikające z art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy o zalesianiu, uznać za racjonalne. Nie ma bowiem powodów, by inaczej traktować (w zakresie następstwa prawnego uprawniającego do przeniesienia ekwiwalentu z tytułu wyłączenia gruntu z upraw rolnych i prowadzenia uprawy leśnej) podmioty, które nabyły prawo własności tych nieruchomości na podstawie innych tytułów prawnych niż wskazana w tych przepisach umowa sprzedaży oraz spadkobranie. Nie przemawiają za tym w

szczegółności cele ustawy, którymi było wyłączenie z areałów rolnych gruntów o niskiej jakości, zmniejszenie ilości gospodarstw małych oraz zwiększenie powierzchni lasów.

W swoim wniosku Rzecznik odwołuje się dodatkowo do pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lipca 2006 r., znak GZ.tr.022-36/06, adresowanego do starostów powiatów, w którym zawarte jest stanowisko zalecające stosowanie wykładni celowościowej przy interpretacji przepisów ustawy o zalesianiu. Zgodnie z tym pismem, w przypadku przekazania własności zalesionego gruntu umową darowizny, decyzją starosty powinny zostać przekazane na nabywcę obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz stosowny ekwiwalent.

Ponadto – w ocenie Rzecznika – niebagatelne znaczenie mają regulacje, które, realizując te same cele związane z restrukturyzacją rolnictwa, zastąpiły ustawę o zalesianiu. Nowe zasady udzielania pomocy finansowej za zalesianie wprowadzono ustawą 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 o wspieraniu rozwoju) oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu 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.). Zgodnie z nowymi regulacjami, w przypadku, gdy przeniesienie własności działek rolnych nastąpiło po dniu wydania decyzji w sprawie płatności na zalesianie, płatność ta przysługuje producentowi rolnemu, na rzecz którego nastąpiło przeniesienie własności. Ustawodawca zrezygnował zatem z istniejącego wcześniej ograniczenia kręgu uprawnionych.

Przystępując do oceny poglądów zaprezentowanych we wniosku Rzecznika należy w pierwszej kolejności odnieść się do kwestii dopuszczalności jego merytorycznego rozpoznania.

W związku ze zmianą stanu prawnego, dokonaną ustawą o wspieraniu rozwoju, niezbędne jest rozważenie, czy nie ziściła się przesłanka niedopuszczalności orzekania z uwagi na utratę mocy przez zakwestionowane we wniosku przepisy (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; dalej ustawa o TK).

Na podstawie art. 15 ustawy o wspieraniu rozwoju utraciła moc ustawa o zalesianiu. Jednak art. 14 ust. 2 pierwszej z tych ustaw stanowi, że „[d]o miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie przepisów ustawy, o której mowa w art. 15, stosuje się zasady dotychczasowe”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat utraty mocy obowiązującej przez akt normatywny, stwierdzając, że uchylenie przepisu nie zawsze jest równoznaczne z utratą przez ten przepis mocy obowiązującej. W uzasadnieniu orzeczenia z dnia 26 września 1995 r., sygn. U. 4/95, Trybunał wskazał: „Jeżeli (...) nadal możliwe jest zastosowanie uchylonego przepisu do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, terażniejszości lub przyszłości, to przepis taki (...) nie utracił mocy obowiązującej i nie ma podstaw do umorzenia postępowania” (OTK ZU nr 1/1995, poz. 4). Pogląd ten Trybunał podtrzymał po wejściu w życie ustawy o TK (por. postanowienie z dnia 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69). Ta linia orzecznicza potwierdzona została przez Trybunał w pełnym składzie w wyroku z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, w którym stwierdzono, że „przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie (...) mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, zaś utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej” (OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). To stanowisko Trybunału zachowuje aktualność (zob. m.in. wyrok z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110).

W rozpoznawanej sprawie przepisy art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy o zalesianiu, w zakresie zaskarżonym przez Rzecznika, mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia spraw przed organami administracji publicznej oraz przed sądami w przypadkach przeniesienia własności gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna.

Dlatego nie ziściła się przesłanka niedopuszczalności orzekania z uwagi na utratę mocy przez zakwestionowane we wniosku przepisy (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

We wniosku sformułowany został zarzut pominięcia prawodawczego, które polega na zbyt wąskim określeniu zakresu zastosowania normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny niezmiennie stwierdzał, że jest władny rozstrzygać, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (zob. wyroki z dnia: 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 16 listopada 2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106). Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co prawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć – postępując zgodnie z Konstytucją – powinien był unormować. Prowadzi to do wniosku, że o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy uwzględnieniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne

grupy adresatów. Jeżeli więc przepis ustawy enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych. Tego typu rozstrzygnięcie ustawodawcy podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia poszanowania zasady równości, która – najogólniej rzecz biorąc – nakazuje, by sytuacje podobne były traktowane w sposób podobny (zob. wyrok z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216).

W tym zakresie, czyli w odniesieniu do pominięcia w zaskarżonych przepisach pewnych grup adresatów, możliwe jest dokonanie kontroli tychże przepisów pod kątem ich zgodności z normami wyrażonymi w art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Art. 64 Konstytucji formułuje gwarancje prawa własności i innych praw majątkowych, ustanawia zasadę „równej dla wszystkich” ochrony tych praw oraz wskazuje przesłanki dopuszczalnego ograniczenia prawa własności. Ustawa zasadnicza nie definiuje ani pojęcia, ani zakresu „prawa własności”, co sugeruje nawiązanie do cywilistycznego ich rozumienia. Podobnie Konstytucja nie definiuje pojęcia „innych praw majątkowych” ani nie wymienia poszczególnych typów tych praw. Należy więc uznać, że twórcy Konstytucji świadomie nawiązali do koncepcji cywilistycznych. Oznacza to, że prawa majątkowe traktować należy jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia), wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego. Art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej wskazuje, że ochrona prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. To postanowienie Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 ustawy zasadniczej, bo zapewnienie „równej dla wszystkich” ochrony prawnej jest elementem

„równego traktowania przez władze publiczne”. Art. 64 ust. 2 Konstytucji dotyczy równej „ochrony prawnej”, czyli nie ma zastosowania do innych aspektów kształtowania i korzystania z tych praw, do owych innych aspektów odnoszą się natomiast ogólne konsekwencje art. 32 ustawy zasadniczej (zob. L. Garlicki, uwaga 6, 8, 9 i 14 do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003).

Art. 32 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Wśród przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego prezentowany jest pogląd, że „równość stanowi jeden z podstawowych elementów systemu wartości, który wynika zarówno z całokształtu unormowania konstytucyjnego, jak i z całokształtu postanowień zawartych w rozdziale II. (...) Uznanie równości za zasadę porządku konstytucyjnego oznacza, że przypisać jej należy walor obiektywny, znajdować ona więc powinna urzeczywistnienie nie tylko na tle, czy w związku z realizacją poszczególnych wolności i praw jednostki, ale też samoistnie dla wyznaczenia ogólniejszego kontekstu funkcjonowania jednostki w społeczeństwie i sposobu zorganizowania tego społeczeństwa. (...) wynika z tego pozytywny obowiązek ustawodawcy zwykłego (a także wszystkich innych władz i podmiotów stosujących Konstytucję) do podejmowania działań (uregulowań, orzeczeń, przedsięwzięć) mających na celu możliwie najszerszą realizację zasady równości” (L. Garlicki, *op. cit.*, uwaga 11 do art. 32).

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, wobec czego nie jest konieczne szczegółowe jej omawianie w niniejszej sprawie.

Ograniczając się do wskazania najważniejszych tez dotychczasowego orzecznictwa, należy przypomnieć, że – począwszy od orzeczenia z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U. 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1) – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie uznawał, że równość wobec prawa oznacza, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się



daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo.”. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenia jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często więc ma ona relatywny charakter (por. np. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33 czy wyrok z dnia 21 września 1999 r., sygn. akt K. 6/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 117).

Równość nie jest przy tym zasadą absolutną i niedopuszczającą żadnych wyjątków. Ewentualne odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Jak stwierdzono w orzeczeniu z dnia 23 października 1995 r., sygn. akt K. 4/95 (OTK ZU nr 2/1995, poz. 11), tego typu wyjątki muszą spełniać następujące trzy warunki:

- muszą mieć charakter relewantny, tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści;

- powinny być proporcjonalne, tzn. waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;

- muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; czynnikiem uzasadniającym odmienne traktowanie podmiotów podobnych może być m.in. zasada sprawiedliwości społecznej.

W celu oceny zasadności zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości, należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (norm prawnych), ustalić kryterium, według którego te podmioty

zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (tak *explicite* procedurę „testu równości” opisano w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, op. cit. oraz w wyrokach z dnia: 21 września 1999 r., sygn. akt K. 6/98, op. cit.; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 43).

Art. 32 ust. 1 Konstytucji nie statuuje samodzielnie żadnych praw podmiotowych. Może zatem określać sytuację prawną jednostki jedynie wspólnie z inną normą konstytucyjną, która wypełnia konkretną treścią ogólną zasadę równości. Normą taką jest właśnie art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 9 stycznia 2007 r., sygn. P 5/05, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 1; 16 czerwca 2009 r., sygn. SK 5/09, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 84 oraz z 10 lipca 2012 r., sygn. P 15/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 77). Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 kwietnia 2012 r., sygn. SK 4/10, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 42 oraz z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. SK 34/09, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 122).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoich orzeczeniach, że istotą normatywnego sensu art. 64 ust. 2 Konstytucji jest wynikająca z tego przepisu zasada, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie powinna być, w obrębie każdego z praw majątkowych, różnicowana z uwagi na charakter podmiotu prawa. Zaznaczał jednak, że zasada „równej dla wszystkich” ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych może podlegać dalszemu wartościowaniu i w konsekwencji gradacji, gdyż art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej winien być odczytywany w kontekście innych przepisów konstytucyjnych, a „równość ochrony prawnej w obrębie określonej kategorii

jurydycznej (np. danego typu prawa podmiotowego bez względu na jego podmiot) nie może być absolutyzowana i traktowana jako cel sam w sobie”. Trybunał zwracał uwagę na genetyczny związek istniejący pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, powodujący, że „uprawnione jest odpowiednie posiłkowanie się sposobem rozumienia przesłanki równości oraz metodyką jej oceny wypracowaną w orzecznictwie Trybunału na tle tego ostatniego przepisu” (wyrok z dnia 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82).

Wskazując na ściśle powiązania merytoryczne między art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym szczególną postać zasady równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne, wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, Trybunał podkreślał, że „w odniesieniu do wyjątków od zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych, określonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy się kierować metodologią i dyrektywami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do wyjątków od zasady wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji” (wyrok z dnia 19 maja 2011 r., sygn. SK 9/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 34).

Trybunał Konstytucyjny zauważał również, że „[u]stawodawca ma wprawdzie w zasadzie swobodę w zakresie kreowania innych niż własność praw majątkowych, zarówno co do ich charakteru prawnego (wyrok z 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98), jak i przenoszalności (por. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99). Nie uzasadnia to jednak arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy” (wyrok z dnia 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Ustawa o zalesianiu reguluje zasady przeznaczania gruntów rolnych do zalesienia. Celem jej przyjęcia było przyspieszenie restrukturyzacji rolnictwa, poprzez wyłączenie z arealów rolnych gruntów niskiej jakości i zapewnienie

rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środków do życia, będących wynagrodzeniem za założenie upraw leśnych. Ponadto realizacja ustawy miała doprowadzić do zwiększenia powierzchni lasów i polepszenia środowiska naturalnego (zob. uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1018/III kadencji).

Zgodnie z przepisami tej ustawy, właściciel gruntu rolnego będącego częścią lub całością gospodarstwa rolnego mógł złożyć do właściwego starosty pisemny wniosek o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntu rolnego do zalesienia (art. 3 ust. 1 i 4). Zalesienie było dokonywane na podstawie planu zalesienia, a uprawa leśna miała być prowadzona przez właściciela gruntu zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej (art. 4 ust. 1). W tym zakresie należało stosować odpowiednio przepisy ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.; dalej: ustawa o lasach).

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 przysługiwał właścicielowi gruntu do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez okres 20 lat (art. 7 ust. 1 i 6).

Pierwotny tekst ustawy o zalesianiu przewidywał tylko jedną możliwość przeniesienia uprawnienia do ekwiwalentu. Można je było nabyć w drodze spadkobrania tylko w przypadku, kiedy grunt rolny przeznaczony do zalesienia nabyła w drodze spadku albo działu spadku jedna osoba nieposiadająca innych dochodów (art. 11 ust. 1 w brzmieniu przed nowelizacją).

Ustawa o zalesianiu weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. Już w dniu 25 stycznia 2002 r. grupa posłów wniosła do Marszałka Sejmu projekt ustawy o zmianie ustawy o zalesianiu. Projekt ograniczał się do wprowadzenia zmian w zakresie warunków, jakie musi spełniać grunt rolny przeznaczony do zalesienia, i do dodania definicji gospodarstwa rolnego (druk sejmowy nr 363/IV kadencji).

W uzasadnieniu projektu posłowie podnieśli, że ustawa o zalesianiu spowodowała zainteresowanie nie tylko ze strony rolników, do których głównie była skierowana, ale również ze strony osób pracujących poza rolnictwem. Osoby takie nabywały słabe grunty tylko w celu zalesienia i skorzystania z ekwiwalentu przewidzianego z tego tytułu. Doprecyzowanie definicji pojęcia gospodarstwa rolnego na użytek tej ustawy miało na celu wyeliminowanie prób wykorzystania dobrodziejstwa wynikającego z przepisów ustawy przez osoby nieuprawnione (uzasadnienie projektu, druk sejmowy j.w.).

W trakcie pierwszego czytania tego projektu ustawy w dniu 15 maja 2002 r. na forum Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi przedstawiający projekt poseł Marek Sawicki wskazał, że uchwalając ustawę o zalesianiu Sejm przyjął bardzo szeroką definicję gospodarstwa rolnego, czym zwiększył grupę osób, które mogą skorzystać ze środków na zalesianie. W ustawie chodzi natomiast o to, aby z jej dobrodziejstwa w pierwszej kolejności korzystali rolnicy, którzy decydują się zaprzestać produkcji rolnej i przeznaczają swoje grunty do zalesienia, a także o to, aby ta ustawa miała charakter socjalny. Również prezentujący stanowisko Rządu Dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią i Infrastruktury Wsi w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi opowiedział się za zawężeniem grona beneficjentów, uzasadniając to ograniczonymi środkami na przyznanie i wypłatę ekwiwalentów (zob. *Biuletyn nr 581/IV*, opublikowany na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrnrr/RRW-23>).

Zmiany w ustawie o zalesianiu – obejmujące także uwagi zgłoszone przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Sejm uchwalił na posiedzeniu w dniu 8 stycznia 2003 r. Podczas prac nad tą ustawą w drugiej izbie Parlamentu, senator Apolonia Klepacz zgłosiła poprawkę polegającą na dodaniu do artykułu 7 ustawy o zalesianiu ustępu 6a. Brzmienie proponowanego do dodania ustępu jest identyczne z przyjętym później w procedowanej ustawie i przytoczonym w początkowym fragmencie niniejszego stanowiska. W trakcie wspólnego posiedzenia w dniu 5 lutego 2003 r. senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi

oraz Komisji Ochrony Środowiska, senator Apolonia Klepacz, uzasadniając zasadność przyjęcia proponowanej przez nią poprawki, stwierdziła, że w ustawie brakuje regulacji dotyczących obrotu ziemią i sprzedaży gruntów. Dlatego zapis zgłoszonej poprawki „wyraźnie precyzuje, jakie konsekwencje pociąga za sobą sprzedaż gruntu, na którym założona została uprawa leśna. Z obowiązkami przechodzi ekwiwalent” (*zapis stenograficzny (636) ze wspólnego posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Komisji Ochrony Środowiska w dniu 5 lutego 2003 r.*, opublikowany na stronie: <http://ww2.senat.pl/k5/kom/krol/2003/057rrw.htm>).

Senat przyjął poprawkę zgłoszoną przez senator Apolonię Klepacz. W uzasadnieniu uchwały Senatu z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia podniesiono, że w toku prac nad ustawą zwracana była uwaga na konieczność stworzenia regulacji dotyczących skutków prawnych sprzedaży gruntu rolnego, na którym znajduje się uprawa leśna. W związku z tym Senat uchwalił poprawkę, zgodnie z którą w przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, obowiązki związane z jej prowadzeniem oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę gruntu, a przekazania tych praw i obowiązków dokonuje starosta w drodze decyzji administracyjnej (treść uchwały z uzasadnieniem opublikowana na stronie: <http://ww2.senat.pl/K5/DOK/UCH/033/312uch.htm>).

Sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozpatrywała na posiedzeniu w dniu 11 lutego 2003 r. poprawki wprowadzone przez Senat. Poseł Maciej Giertych miał wątpliwości co do potrzeby przyznawania prawa do ekwiwalentu nabywcy gruntu zalesionego wcześniej przez rolnika. Biorący udział w posiedzeniu komisji Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krzysztof Gutowski wyjaśnił, że „[e]kwiwalent przysługuje za pracę w uprawie leśnej. Nabywca tego gruntu otrzyma ekwiwalent pod warunkiem, że będzie tam pracował, ponieważ musi wykonywać uprawy leśne. Nie może otrzymywać ekwiwalentu ktoś, kto sprzedał las. Były już takie przypadki, że

ktoś otrzymał ekwiwalent, sprzedał las, a jego następca postanowił nie uprawiać tego terenu mimo tego, że z budżetu państwa pokryto już koszt zakupu sadzonek. Dlatego ten zapis został w Senacie wprowadzony” (*Biuletyn nr 1489/IV*, opublikowany na stronie: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrrn/RRW-79>). Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi wniosła o przyjęcie przez Sejm poprawki zgłoszonej przez senator Apolonię Klepacz (druk sejmowy nr 1306/IV kadencji).

W dniu 14 lutego 2003 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 46, poz. 392; dalej: ustawa nowelizująca). Na jej mocy dodano do art. 7 ustawy o zalesianiu ust. 6a w brzmieniu zaproponowanym przez Senat. Zmianie uległ również art. 11 ust. 1 ustawy o zalesianiu, w którym zrezygnowano z ograniczenia możliwości nabycia w drodze spadkobrania uprawnienia do ekwiwalentu jedynie przez osobę nieposiadającą innych dochodów.

Analiza procesu legislacyjnego pozwala ustalić, jaki był cel wprowadzanych zmian (w zakresie objętym zaskarżeniem). Parlamentarzyści dostrzegli w przepisach ustawy o zalesianiu brak regulacji dotyczącej skutków obrotu ziemią dla procesu zalesiania. W jego następstwie mogło dochodzić do sytuacji, w której, po przeniesieniu własności nieruchomości objętej zalesieniem, nowy właściciel zaprzestaje prowadzenia uprawy leśnej. Rodziło to negatywne skutki finansowe, gdyż koszty sadzonek i sporządzenia planu zalesienia pokrywane były przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Celem uniknięcia takich konsekwencji wprowadzono przepis art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu.

Stanowisko judykatury, dotyczące interpretacji przepisów art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy o zalesianiu, nie było jednolite.

Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Gdańsku, w wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. II SA/Gd 103/04, stwierdził, że wykładnia

językowa tych przepisów nie jest w stanie rozstrzygnąć wszystkich wątpliwość interpretacyjnych. Po jej zastosowaniu nasuwa się bowiem wątpliwość, „czy aby na pewno celem ustawodawcy było ograniczenie możliwości przeniesienia uprawnień i obowiązków związanych z gruntem rolnym przeznaczonym do zalesienia jedynie w następstwie dwóch zdarzeń prawnych, tzn. wskutek umowy sprzedaży (art. 7 ust. 6a) i wskutek spadkobrania (art. 11 ust. 1)”. Odwołując się do uzasadnienia ustawy o zalesianiu, WSA w Gdańsku uznał, że nie wynika z niego, „aby ustawodawca zamierzał ograniczyć grupę osób mogących wstąpić w prawa i obowiązki właścicieli gruntów rolnych przeznaczonych do zalesiania. Wobec zaistniałych (...) wątpliwości interpretacyjnych, których rezultaty wykładni językowej nie usuwają, należało posiłkować się zasadami wykładni systemowej, która m.in. nakazuje wszystkie normy prawne interpretować w sposób zgodny z zasadami prawa, wśród których najważniejszą rolę pełnią zasady konstytucyjne. (...) 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 bądź spadkobrania, ale również następców prawnych, których następstwo było wynikiem innych zdarzeń cywilnoprawnych, takich jak m.in. umowy darowizny, pozwalała na osiągnięcie rezultatu broniącego się w świetle regulacji konstytucyjnych”.

Odmienny pogląd w tej kwestii wyraził WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 26 stycznia 2006 r., sygn. II SA/Go 635/05, przyjmując, że wiążąca jest wykładnia językowa art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu, która 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.

Ostatecznie kwestię tę przesądził Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), który w wyroku z dnia 5 lipca 2007 r., sygn. II OSK 1012/06, orzekł, iż



przepisy art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu „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”. Na takie rozumienie tych przepisów wskazuje zarówno wykładnia językowa, jak i funkcjonalna. Ustawodawca pierwotnie nie przewidział możliwości przejścia prawa do przedmiotowego świadczenia. Dopiero na skutek uchwalenia ustawy nowelizującej „wprowadzono normy umożliwiające przejście ekwiwalentu na inną osobę – ale tylko w przypadku sprzedaży gruntu lub spadkobrania (...), co wskazuje, iż zapis art. 7 ust. 6a był celowym zabiegiem legislacyjnym, aby przejście uprawnień do ekwiwalentu dotyczyło tylko nabywcy w drodze sprzedaży”.

Stanowisko to zostało zaaprobowane w innych orzeczeniach sądów administracyjnych (zob. m.in. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 grudnia 2010 r., sygn. II SA/Bk 667/10 oraz wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., sygn. II GSK 384/10; wszystkie powołane wyroki sądów administracyjnych opublikowano w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>).

Także w piśmiennictwie 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. Przedmiotowy ekwiwalent należy uznać za uprawnienie publicznoprawne, a następstwa prawnego do uprawnień publicznoprawnych nie można interpretować rozszerzająco (zob. C. Kociński, *Skutki prawne darowizny w świetle art. 7 ust. 6a ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia*, Nowe Zeszyty Samorządowe nr 2/2009, poz. 24).

W takim kontekście należy dokonać oceny słuszności zarzutów przedstawionych przez Wnioskodawcę.

Niewątpliwie, wynikające z decyzji administracyjnej o prowadzeniu uprawy leśnej, prawo do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej należy do kategorii innych praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Uzyskanie prawa do takiego ekwiwalentu było możliwe jedynie w przypadku wyłączenia z produkcji rolnej gruntu wchodzącego w skład gospodarstwa rolnego, które jego właściciel, spadkodawca lub darczyńca prowadził osobiście co najmniej od 5 lat. Właściciel gruntu otrzymywał ekwiwalent, jak już to było wskazane, do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez okres 20 lat. Częściowo więc prawo to jest związane z osobą będącą właścicielem gruntu, na którym jest prowadzona uprawa leśna.

Materia dotycząca przejścia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej, w przypadku zmiany – na mocy umowy cywilnoprawnej – właściciela gruntu, na którym taka uprawa się znajduje, uregulowana jest w art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu. Dlatego sformułowany w niniejszej sprawie przez Rzecznika zarzut pominięcia prawodawczego kierowany może być jedynie do tego przepisu. Ewentualne rozszerzenie kręgu adresatów normy prawnej w kierunku wskazanym przez Wnioskodawcę dopuszczalne jest w ramach powyższego artykułu. Natomiast art. 11 ust. 1 ustawy o zalesianiu odnosi się do uzyskania uprawnienia do ekwiwalentu w drodze spadkobrania. Ma on więc zastosowanie do innej grupy podmiotów niż te, które dokonują obrotu ziemią na podstawie umów. Z tych względów zasadne jest dokonanie oddzielnej oceny tych przepisów.

Przepis art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu reguluje kwestię przejścia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej tylko w przypadku sprzedaży gruntu, na którym taka uprawa się znajduje. Przeniesienie własności

takich nieruchomości możliwe jest również na podstawie innych umów cywilnoprawnych, takich jak np. umowa zamiany, darowizny czy umowa o dożywocie. Osoby uzyskujące w taki sposób własność gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, nie otrzymują prawa do ekwiwalentu, który przysługiwał poprzedniemu właścicielowi.

Cechą wspólną podmiotów wymienionych w poprzednim akapicie jest objęcie przez nich na mocy umowy własności gruntu, na którym poprzedni właściciel, na mocy decyzji administracyjnej, prowadził uprawę leśną i otrzymywał z tego tytułu ekwiwalent. Jest to relewantna cecha faktyczna uzasadniająca podobne traktowanie adresatów zaskarżonej normy prawnej.

Osoby uzyskujące własność takich gruntów są zobowiązane do dalszego prowadzenia uprawy leśnej, choć ten wymóg – w odniesieniu do poszczególnych grup – oparty jest na różnych przepisach.

Obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę gruntu, uzyskującego własność w drodze umowy kupna – sprzedaży, na podstawie art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu. Przekazania tych praw i obowiązków dokonuje starosta w drodze decyzji administracyjnej.

Podmioty uzyskujące własność gruntu w drodze innej umowy niż umowa kupna – sprzedaży zobowiązane są do dalszego prowadzenia uprawy leśnej na podstawie przepisów ustawy o lasach. Na mocy art. 13 ust. 1 pkt 1 i 3 tej ustawy, właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, w tym do zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz do pielęgnowania i ochrony lasu.

Uprawa leśna, założona w oparciu o przepisy ustawy o zalesianiu, jest prowadzona przez właściciela gruntu zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty określającą zadania z zakresu gospodarki leśnej (uproszczone plany urządzenia lasu sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni przekraczającej 10 hektarów, natomiast dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 hektarów,

niestanowiących własności Skarbu Państwa, zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów – art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o lasach). Zgodnie z art. 11 ustawy o lasach, osoba odpowiedzialna za powstanie szkody w lasach jest obowiązana do jej naprawienia według zasad określonych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

Zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. W stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa decyzję wydaje starosta na wniosek właściciela lasu (art. 13 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy o lasach).

Zróżnicowanie 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 w oparciu o kryterium, którym jest sposób nabycia własności nieruchomości.

Powyższa odmienność w potraktowaniu podmiotów podobnych, przy uwzględnieniu celu i treści przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, nie wydaje się uzasadniona.

Przypomnijmy, że celem przyjęcia ustawy o zalesianiu było przyspieszenie restrukturyzacji rolnictwa, poprzez wyłączenie z areałów rolnych gruntów niskiej jakości, zapewnienie rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środków do życia oraz zwiększenie powierzchni lasów i polepszenie środowiska naturalnego. Natomiast uzasadnieniem dodania do tej ustawy art. 7 ust. 6a był brak w niej regulacji dotyczących obrotu ziemią. Zaproponowane w Senacie uzupełnienie miało wyeliminować przypadki, w których następca rolnika prowadzącego uprawę leśną decydował o zaprzestaniu dalszej uprawy, mimo tego że z budżetu pokryto koszt zakupu sadzonek (zob. przytoczone wcześniej uzasadnienie poprawki zgłoszonej przez senator Apolonię Klepacz i wyjaśnienie przedstawiciela Rządu).

Przebieg prac nad zmianą ustawy o zalesianiu wskazuje, że intencją parlamentarzystów było zapewnienie kontynuowania upraw leśnych w przypadku zmiany właściciela gruntu. Efekt taki miało zagwarantować dodanie przepisu jednoznacznie stanowiącego, że na nabywcę gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, przechodzą zarówno obowiązki związane z jej prowadzeniem, jak i ekwiwalent.

Przytoczone wyżej przepisy ustawy o lasach nakładają wprawdzie na właścicieli lasów obowiązek zachowania upraw leśnych zgodnie z uproszczonym planem urządzenia lasu lub odpowiednią decyzją starosty, jednak w przypadku braku zachęty w postaci ekwiwalentu za prowadzenie uprawy prawdopodobne jest częste ubieganie się nowych właścicieli o zmianę lasu na użytek rolny w trybie art. 13 ust. 2 ustawy o lasach. Wówczas, mimo poniesionych przez Skarb Państwa wydatków na zakup sadzonek drzew, sporządzenie planów zalesienia oraz wypłatę ekwiwalentów dla poprzednich właścicieli, założony cel ustawy o zalesianiu zostanie zniweczony.

W przypadku nowelizacji ustawy o zalesianiu deklarowany przez senator Apolonię Klepacz cel dodania do artykułu 7 ustępu 6a zrealizowano jedynie częściowo. Dokonując tej zmiany nie wzięto pod uwagę, że obrót ziemią może być dokonywany w innej formie niż tylko w drodze jej sprzedaży. Pominięcie w treści dodawanego przepisu możliwości przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej na podstawie innych zdarzeń prawnych niż sprzedaż pozostawia te inne zdarzenia poza zakresem unormowań ustawy o zalesianiu. Deklarowany przez autorkę poprawki do ustawy nowelizującej brak regulacji dotyczących obrotu ziemią nie został w całości usunięty. Nadal, w przypadku znacznej części czynności cywilnoprawnych skutkujących zmianą właściciela gruntu, na którym prowadzona jest uprawa leśna, nie będzie dochodziło na mocy ustawy o zalesianiu do przeniesienia obowiązków i praw związanych z taką uprawą na nowego właściciela, co może skutkować przekwalifikowaniem tych nieruchomości ponownie na grunty rolne.

Taki sposób wprowadzenia zmian podważa domniemanie racjonalnego działania ustawodawcy, podejmującego rozstrzygnięcia na gruncie wszechstronnej i uporządkowanej wiedzy oraz przewidującego środki prawne adekwatne do osiągnięcia założonych celów.

Wprowadzone w ustawie o zalesianiu zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów obejmujących własność gruntu, na którym poprzedni właściciel, na mocy decyzji administracyjnej, prowadził uprawę leśną i otrzymywał z tego tytułu ekwiwalent, nie służy realizacji celu tej ustawy, a nawet może doprowadzić do jego zanegowania.

Skoro nie da się wykazać racjonalności przyjętego rozwiązania, to tym samym zbędne jest analizowanie proporcjonalności odstępstw od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych oraz ich związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi.

Jak już wcześniej stwierdzono, parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw. Pozostawienie w ustawie o zalesianiu możliwości nabycia uprawnienia do ekwiwalentu jedynie w drodze spadkobrania nie prowadziło *per se* do nierównego traktowania podmiotów podobnych. Spadkobierców należy bowiem zaliczyć, co już zostało wskazane, do innej grupy podmiotów niż osoby uzyskujące nieruchomości w drodze realizacji umów cywilnoprawnych. Skoro jednak ustawodawca podjął decyzję o uregulowaniu w ustawie o zalesianiu materii dotyczącej obrotu gruntami, na których prowadzone są uprawy leśne, to musiał dokonać tego przy uwzględnieniu wymagań konstytucyjnych. Jednym z takich wymagań jest nakaz poszanowania zasady równości, oznaczający m.in. zakaz stanowienia regulacji, które dyskryminują lub w sposób nieuzasadniony uprzywilejowują poszczególne grupy adresatów. Wymóg ten, w przypadku normy prawnej wynikającej z przepisu art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu, nie został spełniony, gdyż – przy braku racjonalnych przesłanek takiego rozwiązania – norma ta prowadzi do pozbawienia pewnej grupy adresatów

ochrony prawnej prawa majątkowego w postaci ekwiwalentu związanego z prowadzeniem uprawy leśnej. Skutek ten jest wynikiem pominięcia prawodawczego.

Okoliczności te pozwalają przychylić się do prezentowanego przez Wnioskodawcę stanowiska o niezgodności art. 7 ust. 6a ustawy o zalesianiu 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 przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Odmiennie natomiast należy ocenić przepis art. 11 ust. 1 ustawy o zalesianiu. Norma w nim wyrażona obejmuje całą grupę podmiotów charakteryzujących się istotną cechą wspólną w postaci bycia spadkobiercami osób prowadzących uprawę leśną i otrzymujących z tego tytułu ekwiwalent. Norma ta w żaden sposób nie różnicuje tych podmiotów i zapewnia im jednakową ochronę praw majątkowych. Tym samym jest zgodna ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

Na zakończenie należy nadmienić, że wskazana przez Rzecznika treść pisma Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lipca 2006 r., jako zawierająca interpretację przepisów ustawy o zalesianiu przedstawioną przez przedstawiciela władzy wykonawczej, oraz przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju wraz z wydanym na jej podstawie rozporządzeniem z 2004 r., jako regulujące inną niż ekwiwalent formę pomocy finansowej przyznawanej w związku z zalesieniem gruntu, mogą mieć jedynie znaczenie informacyjne i w żaden sposób nie wpływają na rozstrzygnięcie przedstawionego we wniosku problemu konstytucyjnego.

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.