

RPO-683102-IV/11/JP

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Warszawa

szanowny Panie Ministrze

Na podstawie jednej ze skarg, uznaję za konieczne zwrócenie uwagi Pana Ministra na problem ewentualnej niezgodności art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 roku o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (*Dz. U. Nr 229 poz. 2273 ze zm.*) (dalej: ustawa z 2003 roku) z art. 32 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten utrzymuje w mocy prawne ograniczenia możliwości przeniesienia praw i obowiązków wynikających z wyłączenia gruntów z upraw rolnych i prowadzenia uprawy leśnej zawarte w art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 roku o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia (*Dz. U. Nr 73, poz. 764 ze zm.*) (dalej: ustawa z 2001 roku).

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

Nie ulega wątpliwości, że wskazane wyżej przepisy ograniczają możliwość przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej tylko do następstwa prawnego powstałego na skutek sprzedaży bądź spadkobrania nieruchomości objętej uprawą leśną. Ustawowe ograniczenie następstwa prawnego powoduje, że niedopuszczalne jest jego rozszerzenie na inne

tytuły następstwa prawnego w drodze wykładni systemowej bądź celowościowej. W takim stanie rzeczy do przeniesienia praw i obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej założonej na podstawie ustawy z 2001 roku nie może dojść nie tylko np. na podstawie umowy darowizny nieruchomości (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 2007 roku sygn. akt II OSK 1012/06*), ale także przy przeniesieniu własności nieruchomości na podstawie umowy z następcą (*w trybie przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1990 roku o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 ze zm.)*), czy umowy dożywocia.

Zdaniem Rzecznika umowy te (*podobnie jak umowa sprzedaży*) są podstawowymi czynnościami prawnymi, za pomocą których dochodzi do zmian własnościowych w rolnictwie i poprawy struktury agrarnej gospodarstw rolnych. Trzeba pamiętać, że przekazanie gospodarstwa rolnego „następcy” nie oznacza przecież zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej na przekazanych gruntach. W praktyce dochodzi zatem do sytuacji, w której nabywca uzyskuje własność nieruchomości z założoną uprawą leśną ale nie dochodzi do przeniesienia uprawnień związanych z prowadzeniem uprawy leśnej.

W tym miejscu należy wskazać, że wskutek utrzymania w mocy ograniczeń wynikających z art. 7 ust. 6a i 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku, dochodzi do nieracjonalnego i niczym nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej beneficjentów pomocy przyznanej na podstawie tej ustawy. Pomoc finansowa wynikająca z decyzji administracyjnej jest prawem o wartości majątkowej. Nabywca (*np. z umowy dożywocia czy umowy darowizny*) traci to prawo z niczym nieuzasadnionych powodów. Nabywca taki nie nabywa wprawdzie obowiązków nałożonych decyzją administracyjną wydaną w trybie ustawy z 2001 roku, ale tak czy inaczej posiada uprawę leśną podlegającą szczególnym rygorom ochronnym wynikającym z przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach (*tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.*). Każdy właściciel lasu jest zobowiązany m.in. do trwałego utrzymywania lasu, zapewnienia ciągłości jego użytkowania, a w szczególności do pielęgnowania i ochrony lasu (*art. 13 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach*) oraz do wykonywania zaleceń zawartych w uproszczonym planie urządzenia lasu. Wszystkie te obowiązki nabywca musi wykonywać bez publicznego wsparcia, gdyż przyznany poprzednikowi prawnemu ekwiwalent pieniężny zostaje odebrany. Nabywca może wprawdzie dokonać likwidacji uprawy leśnej, a co za tym idzie zmiany lasu na użytek rolny, ale nie jest to uzależnione wyłącznie od woli właściciela. Zmiana taka jest możliwa tylko w przypadku szczególnie uzasadnionych potrzeb właściciela lasu i tylko na podstawie decyzji właściwego starosty. Ponadto, likwidacja uprawy leśnej wymaga dużego nakładu pracy, poniesienia wysokich kosztów oraz pozostaje w sprzeczności z celami ustawy z 2001 roku. Nie ulega zatem wątpliwości, że nabywca uprawy leśnej, doznaje niczym nieuzasadnionych ograniczeń w wykonywaniu

atributów prawa własności, chyba że swoje następstwo prawne wywodzi ze spadkobrania bądź umowy sprzedaży nieruchomości.

Wydaje się, że w/w mankamenty regulacji ustawy z 2001 roku zostały dostrzeżone przez ustawodawcę, ponieważ przepisy ustawy z 2003 roku oraz wydane na ich podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (*Dz. U. Nr 187, poz. 1929 ze zm.*) (dalej: rozporządzenie z 2004 roku) wprowadziły nowe zasady udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych.

Stosownie do treści § 11 ust. 4 rozporządzenia z 2004 roku, w przypadku gdy przeniesienie własności lub współwłasności działek rolnych objętych wnioskiem o przyznanie płatności nastąpiło po dniu wydania decyzji w sprawie płatności na zalesianie, płatność na zalesianie przysługuje producentowi rolnemu, na rzecz którego nastąpiło przeniesienie własności lub współwłasności wszystkich działek rolnych objętych wnioskiem albo ich części, jeżeli zobowiąże się do zapłaty na rzecz Agencji równowartości kwoty płatności na zalesianie, uzyskanych przez poprzedniego właściciela lub współwłaściciela tych działek, jaką poprzedni właściciel lub współwłaściciel byłby obowiązany zwrócić, jeżeli wystąpiłyby okoliczności powodujące konieczność zwrotu płatności na zalesianie - w przypadku wystąpienia takich okoliczności. Ustawodawca zrezygnował zatem z ograniczenia następstwa prawnego, na rzecz zapewnienia należytej kontynuacji uprawy leśnej wraz z zabezpieczeniem środków dotychczas wypłaconych np. darczyńcy. W ocenie Rzecznika, regulacja taka w sposób należyty zabezpiecza interesy zarówno Skarbu Państwa jak i beneficjenta pomocy, a przede wszystkim pozwala na realizację celów ustawy z 2003 roku i nie zawiera nieuzasadnionego zróżnicowania pozycji prawnej nabywców nieruchomości objętych uprawą leśną.

Zdaniem Rzecznika, prawodawca słusznie zrezygnował z nadmiernej kazuistyki i posłużył się ogólnym pojęciem „przeniesienia własności”. Takie rozwiązanie kwestii następstwa prawnego uwzględnia różnorodność tytułów prawnych, na podstawie których może dojść do przeniesienia własności nieruchomości objętej uprawą leśną oraz nie różnicuje sytuacji prawnej nabywców w zależności od tytułu następstwa prawnego. Niemniej jednak, powyższe zasady następstwa prawnego działają tylko na przyszłość tj. w odniesieniu do wniosków składanych na podstawie rozporządzenia z 2004 roku. W przepisie przejściowym (*art. 14 ust. 2 ustawy z 2003 roku*) ustawodawca wskazał bowiem, że do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed dniem wejścia w życie tej ustawy, na podstawie ustawy z 2001 roku, stosuje się zasady dotychczasowe, a zatem ograniczenie następstwa prawnego tylko do sprzedaży i spadkobrania. Utrzymanie w mocy rozwiązań z poprzedniej ustawy powoduje, że rozwiązania te jeszcze przez lata będą kształtować sytuację

prawną nabywców nieruchomości rolnych objętych uprawą leśną założoną i prowadzoną na podstawie ustawy z 2001 roku. Wynika to stąd, że ekwiwalent pieniężny jest przyznawany na długi okres, a co za tym idzie, skutki nieuzasadnionego zróżnicowania traktowania nabywców będą odczuwane jeszcze przez lata.

Pozostawienie w obrocie prawnym ograniczeń następstwa prawnego wynikających z art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku budzi poważne wątpliwości co do konstytucyjności tego rozwiązania i równości beneficjentów wobec prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie zasady równości (*por. wyrok TK z dnia 9 grudnia 2008 roku SK 43/07*). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem, zasada równości nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozważenia trzech kwestii. Po pierwsze, należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna. Po drugie - czy prawodawca różnicuje podmioty mające wspólną cechę istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Po trzecie - czy ustanowione różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne. Odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych nie musi bowiem oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zostały spełnione następujące warunki: kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W zakresie zdefiniowania podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy ustawa z 2001 roku posługuje się pojęciem właściciela gruntu będącego częścią gospodarstwa rolnego, a rozporządzenie z 2004 roku pojęciem producenta rolnego, ale zakresy tych pojęć w znacznym stopniu się krzyżują. Za relewantną cechę uzasadniającą nakaz równego traktowania podmiotów w niniejszej sprawie, należy uznać konieczność wyłączenia gruntu z produkcji rolnej i rozpoczęcie prowadzenia uprawy leśnej wedle ściśle określonych zasad (nieznacznie różniących się od siebie w obu aktach prawnych - co do szczegółów).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nie ma uzasadnionych podstaw, by odstępstwo od zasady równości zawarte z art. 7 ust. 6a i art. 11 ust. 1 ustawy z 2001 roku uznać za dopuszczalne. Zróżnicowanie to nie pozostaje bowiem w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji. Nie ma powodów, by inaczej traktować (w zakresie następstwa prawnego uprawniającego do przeniesienia praw i obowiązków z tytułu wyłączenia gruntu z upraw rolnych i prowadzenia uprawy leśnej) beneficjentów, którzy skorzystali z pomocy na podstawie ustawy z 2001 roku albo rozporządzenia z 2004 roku - skoro cele pomocy są tożsame. Celem tym jest wyłączenie 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, zjednoczonym zapewnieniem rolnikom, którzy zaprzestają produkcji rolnej, środków do życia, będących wynagrodzeniem za uprawę zakładanych lasów. Nadto, działania te mają sprzyjać poprawie struktury agrarnej gospodarstw rolnych i zwiększeniu powierzchni lasów. Ograniczenie następstwa prawnego nie służy ani interesom Skarbu Państwa, ani interesom nabywców nieruchomości dotkniętych tym ograniczeniem.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (*tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.*) zwracam się z prośbą do Pana Ministra o rozważenie podniesionych argumentów i zajęcie stanowiska w niniejszej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich