

RCL DPiO 5604-2/15

ANALIZA
WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 9 GRUDNIA 2014 R., SYGN. AKT K 46/13

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2014 r., sygn. akt K 46/13. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 grudnia 2014 r. pod poz. 1826.

2. Sentencja orzeczenia:

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

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Przepis art. 7 ust. 6a ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia, zwanej dalej „ustawą o gruntach rolnych”, w zakresie wskazanym w sentencji orzeczenia nie utracił mocy obowiązującej na skutek wejścia w życie przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego z uwagi na fakt, iż orzeczona niekonstytucyjność została stwierdzona w związku z zaistnieniem pominięcia ustawodawczego, opierającego się na

ustaleniu, iż w uchwalonych przepisach „brakowało pewnych elementów normatywnych, koniecznych z punktu widzenia ustawy zasadniczej”.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Ustawa o gruntach rolnych, regulująca zasady przeznaczania gruntów rolnych do zalesienia, uchwalona została w związku z koniecznością dokonania przez Polskę restrukturyzacji gałęzi rolnictwa oraz wykonania postulatów Unii Europejskiej dotyczącego zwiększenia obszarów lasów w Polsce. Przedmiotowa regulacja obejmowała kwestie wymagań, jakie musi spełniać gospodarstwo rolne, aby zostało przeznaczone do zalesienia oraz jakie kroki musi podjąć właściciel gruntu, aby otrzymać zgodę na przeznaczenie gruntu rolnego do zalesienia, a także jakie skutki wiążą się z przekształceniem gruntu rolnego w grunt, na którym ma być prowadzona uprawa leśna. W przypadku wyłączenia gruntów z upraw rolnych i prowadzenia na nim uprawy leśnej, ustawa ta przyznawała właścicielowi, który otrzymał decyzję administracyjną o prowadzeniu uprawy leśnej, prawo do miesięcznego ekwiwalentu do czasu nabycia prawa do emerytury lub renty, nie dłużej jednak niż przez okres 20 lat.

Ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Nr 46, poz. 392), ustawodawca, w celu kontynuowania upraw leśnych w wypadku zmiany właściciela gruntu, dokonał uzupełnienia powyższych regulacji, wprowadzając normę zgodnie, z którą w przypadku sprzedaży gruntu, na którym znajduje się uprawa leśna obowiązki związane z prowadzeniem uprawy leśnej oraz ekwiwalent przechodzą na nabywcę gruntu (art. 7 ust. 6a). Ponadto przewidział, że uprawnienie do ekwiwalentu można nabyć w drodze spadkobrania. Korzystanie z nabytych w ten sposób uprawnień jest kontynuowane w ramach ustalonego 20-letniego terminu (art. 11 ust. 1). Wprowadzając powyższą zmianę ustawodawca ograniczył się wyłącznie do uregulowania sytuacji, w której obrót ziemią dokonywany jest jedynie w drodze sprzedaży, albo spadkobrania. Tym samym poza regulacjami ustawowymi pozostawione zostały inne formy przeniesienia własności nieruchomości, np. darowizna, dożywocie, czy zamiana.

W kontekście wskazanych wyżej rozwiązań, zauważenia wymaga, że zostały one zastąpione przez ustawę 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. z 2014 r. poz. 1613), zwaną dalej „ustawą o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich”, która na nowo uregulowała zasady udzielania pomocy finansowej na zalesie gruntów rolnych nie ograniczając jednak kręgu podmiotów uprawnionych do jej otrzymania i

nie różnicując pozycji prawnej nabywców nieruchomości objętej uprawą leśną. Niemniej jednak z uwagi na brzmienie przepisu intertemporalnego zawartego w tej ustawie, ustawodawca przesądził o stosowaniu zasady wedle, której miesięczny ekwiwalent za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej przysługiwać ma osobie, która nabyła grunt w drodze umowy sprzedaży albo spadkobrania. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich do miesięcznego ekwiwalentu za wyłączenie gruntów z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej, przyznanego przed dniem wejścia w życie tej ustawy należy stosować dotychczasowe przepisy ustawy o gruntach rolnych. Zatem pomimo formalnego uchylenia ustawy o gruntach rolnych, będzie ona dalej stosowana, chociaż tylko w pewnym zakresie.

Mając na względzie przepis przejściowy oraz fakt, że ekwiwalent, zgodnie z przepisami ustawy o gruntach rolnych, może być pobierany nawet przez 20 lat, a omawiane przepisy dotyczą przejścia prawa do ekwiwalentu na nabywcę w wypadku sprzedaży gruntu oraz nabycia tego prawa w drodze spadkobrania przepisy te mogą być dalej stosowane. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny zdecydował o zbadaniu regulacji zawartej w art. 7 ust. 6a ustawy o gruntach rolnych, pomimo jej formalnego uchylenia.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Trybunał Konstytucyjny badał zaskarżoną regulację z wzorcem kontroli zawartym w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przed przystąpieniem jednak do szczegółowej oceny zaskarżonego przepisu z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi, Trybunał poruszył kwestię, czy w analizowanym przypadku występuje pominięcie ustawodawcze, czy może zaniechanie ustawodawcze. Odpowiedź na zadane pytanie ma istotne znaczenie z punktu widzenia kognicji Trybunału, który nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego pominięcie ustawodawcze występuje wówczas, gdy ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując tylko fragmentarycznie niektóre zagadnienia. W przypadku aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny jest właściwy do oceny jego konstytucyjności nie tylko w zakresie norm, jakie on zawiera, ale również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na charakter objętej aktem regulacji, może on budzić

wątpliwości natury konstytucyjnej. Prowadzi to do wniosku, że o ile ustawodawcy przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to jeżeli decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana z poszanowaniem przepisów konstytucyjnych (wyrok TK z dnia 21 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01).

W opinii Trybunału Konstytucyjnego w analizowanej sprawie mamy do czynienia z pominięciem ustawodawczym, gdyż ustawodawca unormował w zakwestionowanym przepisie w sposób enumeratywny sytuacje, do których ma on zastosowanie. Tym samym wykluczył jej oddziaływanie na inne sytuacje, jakościowo tożsame do tych, które zostały uregulowane. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał Konstytucyjny postanowił o zakwalifikowaniu zaskarżonego przepisu jako pominięcia ustawodawczego.

Przechodząc do szczegółowej analizy problemu, Trybunał zauważył, że zgodnie z art. 64 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Zobowiązuje to ustawodawcę nie tylko do ustanawiania przepisów i procedur udzielających ochrony prawom majątkowym, ale także do powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub ją ograniczyć. Ochrona ta musi być ponadto równa dla wszystkich, a to znaczy, że nie może być różnicowana zależnie od charakteru podmiotu danego prawa. Oczywiście gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest ona bowiem determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw (wyrok TK z dnia 12 października 2003 r., sygn.. P 22/03).

Zasada równej ochrony praw majątkowych jest szczególną postacią ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, która stanowi drugi z wzorców kontroli powołanych w analizowanej sprawie. Stosownie do tego przepisu, wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego, zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie każde odmienne traktowanie podmiotów podobnych musi zostać uznane za niezgodne z Konstytucją. Jednakże każde odstępianie od zasady równości powinno zostać odpowiednio uargumentowane. Przedstawione argumenty powinny mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, powinny mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesów naruszanych powinna pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów chronionych oraz powinny

uwzględniać inne wartości, zasady czy normy konstytucyjne.

Jak już wspomniano wcześniej jednym z celów ustawy o gruntach rolnych była restrukturyzacja rolnictwa i zwiększenie powierzchni lasów w Polsce. Natomiast przesłanką uzasadniającą wprowadzenie zakwestionowanej normy była konieczność zapobieżenia sytuacjom, w których nabywca zalesionego gruntu odstąpiłby od dalszego prowadzenia uprawy leśnej, co wiązało się ze stratami budżetu państwa, z którego zostały już pokryte koszty związane z przekształceniem nieruchomości rolnej w nieruchomość leśną. Przejście obowiązków związanych z prowadzeniem uprawy leśnej, ale także prawa do ekwiwalentu miało zachęcać nowych nabywców zalesionych gruntów do kontynuowania uprawy. Jednakże w omawianej sytuacji ustawodawca nie uwzględnił, że obrót nieruchomościami w wielu przypadkach nie odbywał się na podstawie umów sprzedaży, lecz na podstawie tak powszechnych w stosunkach rolnych umów darowizny, czy dożywocia. Tym samym doprowadził do zróżnicowania podmiotów posiadających cechę wspólną tj. nabywców nieruchomości leśnej. Co więcej, jak podkreślił Trybunał, ustawodawca w żaden sposób nie wyjaśnił dlaczego tylko ten konkretny rodzaj czynności prawnej miałby zapewnić pełną realizację założeń ustawy.

Dodatkowo, w ocenie Trybunału nie do zaakceptowania jest również sytuacja, w której osoby spokrewnione (rodzice – dzieci) miałyby decydować się na fikcję prawną, zawierając umowę sprzedaży gruntu leśnego, zamiast np. umowę darowizny, tylko w celu otrzymania ekwiwalentu.

Wobec powyższego Trybunał zajął stanowisko zgodnie, z którym pominięcie w art. 7 ust. 6a ustawy o gruntach rolnych innych czynności prawnych których skutkiem jest przejście własności nieruchomości leśnej nie ma racjonalnego uzasadnienia i nie jest w żaden sposób związane z celem ustawy, a nawet w pewnych sytuacjach może go niweczyć. Bowiem osoba, która przejmie taki grunt bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego może uznać, że nie stać jej na kontynuowanie uprawy leśnej. Zatem przedstawione przez Trybunał Konstytucyjny argumenty zadecydowały o niekonstytucyjności badanej regulacji.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Analizowany wyrok ma postać zakresową o cechach orzeczenia o tzw. pominięciu prawodawczym – stwierdza niepełność uregulowania zawartego w kwestionowanym przepisie, polegającą na braku treści koniecznych z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych. Należy tym samym stwierdzić, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie ma skutku derogującego, a jedynie zobowiązujący. Ustawodawca

powinien uzupełnić zakwestionowaną regulację w taki sposób, który zapewni realizację normy konstytucyjnej wyrażonej w art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

W uzasadnieniu do omawianego wyroku Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność podjęcia działań legislacyjnych, gdyż omawiany wyrok eliminuje wprowadzenie ograniczenia nabycia prawa do ekwiwalentu wyłącznie w przypadku sprzedaży zalesionego gruntu, niemniej jednak nie prowadzi do „uzupełnienia” normy przewidującej, że każde przeniesienie własności gruntu powoduje przejście na nabywcę prawa do ekwiwalentu, i właśnie w tym zakresie wskazana jest interwencja ustawodawcy.

Odnosząc się natomiast do stosujących prawo organów administracji i sądów orzekających po tym wyroku, Trybunał wyraził stanowisko, „że powinny one same rozstrzygnąć nasuwające się wątpliwości interpretacyjne i aplikacyjne w taki sposób, aby umożliwić wierność konstytucyjnym standardom ochrony praw jednostki, gdyż właśnie do takiego postępowania zobowiązuje je art. 8 Konstytucji”.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Odnosząc się do potrzeby wykonania przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego podkreślenia wymaga, że stwierdzenie niekonstytucyjności normy zawartej w art. 7 ust. 6a ustawy o gruntach rolnych, w analizowanym przypadku wynika z pominięcia w niej pewnych treści wskazanych w wyroku, które mogą zostać uzupełnione jedynie przez „ustawodawcę pozytywnego”. Wobec powyższego zachodzi konieczność podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych, które doprowadzą do uzupełnienia niekonstytucyjnej normy.

Mając na uwadze okoliczność, że wyrok odnosi się do aktu normatywnego, który formalnie już nie obowiązuje, jednym z możliwych rozwiązań wydaje się uzupełnienie przepisu przejściowego zawartego w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich, który to przepis w dalszym ciągu umożliwia stosowanie regulacji z ustawy o gruntach rolnych w zakresie wypłaty ekwiwalentu.

Podjęte działania legislacyjne powinny uwzględniać rozwiązanie, które przewidywałoby, że uprawnienie do ekwiwalentu za wyłączenie gruntu z upraw rolnych i prowadzenie uprawy leśnej dokonane w trybie przepisów ustawy o gruntach rolnych, będzie przysługiwało

każdoczesnemu właścicielowi takiej nieruchomości, niezależnie od rodzaju czynności prawnej, w drodze której doszło do nabycia prawa do tej nieruchomości tj. nie tylko w wyniku sprzedaży albo spadkobrania, ale również, np. darowizny, dożywocia, czy też zamiany. Dodatkowej analizie będzie wymagała także kwestia wyboru mechanizmu wypłaty ekwiwalentu, a także kwestia wypłacania odsetek, w tym kwestia ustalenia momentu od którego odsetki te stałyby się wymagalne.

2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:

Podmiotem właściwym w zakresie objętym tym wyrokiem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

3. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

W informacji dostępnych w Biuletynie Informacji Publicznej wynika, że obecnie nie są prowadzone żadne działania legislacyjne zmierzające do realizacji ww. wyroku.

WICEDYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
wz. *Olivia Jolwet*
Joanna Knapińska

Handwritten text, possibly a signature or name, located in the lower-middle section of the page. The text is faint and appears to be written in cursive or a similar script.