



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 15 stycznia 2016 r.

Pozycja 15

POSTANOWIENIE z dnia 1 października 2014 r. Sygn. akt Ts 170/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Grupy Producentów Rolnych Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

§ 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 81, poz. 550, ze zm.) z art. 2, art. 22 w zw. z art. 20, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 26 czerwca 2014 r., sporządzonej przez pełnomocnika, Grupa Producentów Rolnych Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność z Konstytucją § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Grupy producentów rolnych” objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 81, poz. 550, ze zm.; dalej: rozporządzenie). Skarżąca zarzuciła, że zakwestionowany przepis rozporządzenia w zakresie, w jakim „uniemożliwia sprzedaż produktów wytworzonych w gospodarstwach członków grupy producentów rolnych na rzecz osób będących jej członkami dla celów uzyskania pomocy finansowej”, jest niezgodny z art. 2, art. 22 w zw. z art. 20, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 32 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej w ramach działania grupy producentów rolnych objętej Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Decyzją z marca 2010 r. Dyrektor L. Oddziału Regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: Dyrektor Oddziału ARiMR) przyznał skarżącej pomoc finansową, następnie jednak, decyzją z września 2010 r., Prezes ARiMR stwierdził nieważność tej decyzji. Rozstrzygnięcie to utrzymał w mocy Minister Rozwoju Regionalnego

decyzją z lutego 2011 r. Skargę, którą na tę decyzję złożyła skarżąca, oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z października 2011 r. Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z kwietnia 2013 r. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „pojęcie członka grupy producenckiej nie może być utożsamiane z tożsamością formy organizacyjnej, w jakiej jest prowadzona działalność, ale musi być odnoszone do osoby, którą może być odbiorca produktów wytwarzanych w ramach takiej działalności”. W związku z tym ustaleniem sąd II instancji uznał za nieuzasadniony zarzut, jakoby organ administracji naruszył § 8 ust. 1 rozporządzenia.

W wyniku stwierdzenia nieważności decyzji z marca 2010 r., po ponownym rozpatrzeniu wniosku o przyznanie pomocy finansowej za drugi rok prowadzenia działalności przez skarżącą, Dyrektor Oddziału ARiMR odmówił skarżącej przyznania tej pomocy decyzją z sierpnia 2011 r., którą utrzymał w mocy Prezes ARiMR decyzją z grudnia 2012 r. Skargę, którą skarżąca złożyła na rozstrzygnięcie Prezesa ARiMR, oddalił Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem z maja 2012 r. Od tego orzeczenia skarżąca wniosła skargę kasacyjną, którą Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z lutego 2014 r. W uzasadnieniu orzeczenia sąd stwierdził, że dla rozstrzygnięcia decydujące znaczenie miało przesądzenie – z mocą wiążącą dla wszystkich organów władzy publicznej orzekających w sprawie skarżącej – o istotnych elementach materialnoprawnych w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z października 2013 r. Ponieważ kwestia pomocy finansowej za drugi rok działalności skarżącej pojawiła się w sprawie ponownie, więc zgodnie z art. 170 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270, ze zm.) Naczelny Sąd Administracyjny był związany mocą tego prawomocnego orzeczenia.

W skardze konstytucyjnej skarżąca jednoznacznie wskazała na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z lutego 2014 r. jako na ostateczne orzeczenie naruszające przysługujące jej konstytucyjne prawa podmiotowe związane z wolnością działalności gospodarczej, a także z zakazem dyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym.

Uzasadniając zarzuty niezgodności § 8 ust. 1 rozporządzenia z Konstytucją, skarżąca skupiła się na kwestii wyłączenia możliwości sprzedaży produktów wytworzonych przez grupę producentów rolnych podmiotom, które są jednocześnie członkami tej grupy. Zdaniem skarżącej powyższe rozwiązanie prowadzi do ograniczenia wolności działalności gospodarczej związanej ze swobodą doboru kontrahentów. Ograniczenie to – jej zdaniem – staje się szczególnie dotkliwe wtedy, gdy na rynku jest niewielu odbiorców. W przekonaniu skarżącej wymusza to na producentach rolnych, by sprzedawali swoje produkty tylko określonym podmiotom i tylko z nimi prowadzili działalność. Niezależnie od tego skarżąca wskazała na niedopuszczalność ograniczenia wolności i praw w akcie niższym niż ustawa. Postawiła również zarzut złamania zakazu dyskryminacji w wyniku uzależnienia otrzymania pomocy finansowej od tego, komu sprzedawane są produkty wytwarzane przez grupę producentów rolnych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Warunkiem złożenia skargi konstytucyjnej jest uczynienie jej przedmiotem wyłącznie tego przepisu, który był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia sądu lub organu

administracji publicznej, wydanego w sprawie skarżącego, a który doprowadził do naruszenia wolności lub praw skarżącego w sposób przedstawiony przez niego w skardze. Zatem to nie jednostkowe orzeczenie wydane w konkretnej sprawie skarżącego podlega kontroli Trybunału, choć prawidłowe jego wskazanie jest istotną przesłanką dopuszczalności wniesienia skargi konstytucyjnej. Po pierwsze, dopiero wykazanie przez skarżącego, że wskutek zastosowania kwestionowanych przepisów doszło do naruszenia jego konstytucyjnych wolności i praw, potwierdza jego legitymację do złożenia skargi. Po drugie, wtedy, gdy w sprawie, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, doszło do wydania wielu orzeczeń (przez sądy, organy administracji publicznej), istotne jest ustalenie, które z nich rzeczywiście wykazuje kwalifikację przewidzianą w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz w przepisach ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Dopiero to ustalenie pozwala zweryfikować, czy skarżący spełnił pozostałe warunki formalne złożenia skargi. Należy do nich m.in. obowiązek dochowania terminu do skorzystania z tego środka ochrony wolności i praw. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna może być wniesiona w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku wyczerpującego drogę prawną przysługującą w danej sprawie. Trzeba także podkreślić, że obowiązek prawidłowego wskazania orzeczenia wydanego w sprawie i spełniającego wymogi konstytucyjne i ustawowe spoczywa na skarżącym (zob. np. postanowienie TK z 17 listopada 1999 r., Ts 87/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 183).

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w sprawie, w związku z którą skarżąca wniosła skargę konstytucyjną, podstawowe znaczenia ma właśnie prawidłowe ustalenie, które z wydanych wobec niej rozstrzygnięć można uznać za ostateczne orzeczenie spełniające wymogi określone w przepisach Konstytucji i ustawy o TK. Skarżąca jednoznacznie wskazuje na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z lutego 2014 r. W ocenie Trybunału należy zatem przyjąć, że zarzuty skarżącej dotyczą negatywnej decyzji Dyrektora Oddziału ARiMR z sierpnia 2011 r. odmawiającej przyznania pomocy finansowej za drugi rok działalności.

Zdaniem Trybunału skarżąca nieprawidłowo wskazała orzeczenie, które w jej sprawie ma spełniać wymogi przewidziane w art. 79 Konstytucji i w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że decyzja z sierpnia 2011 r. była rozstrzygnięciem wydanym po ponownym rozpatrzeniu wniosku skarżącej o przyznanie pomocy finansowej, wtedy, gdy została już stwierdzona nieważność uprzedniej – korzystnej dla skarżącej – decyzji Dyrektora Oddziału ARiMR. To właśnie stosowne decyzje Prezesa ARiMR z września 2010 r. i Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z lutego 2011 r. stwierdzające nieważność decyzji z marca 2010 r. dotyczącej przyznania pomocy finansowej za drugi rok działalności bezpośrednio i władczo przesądziły o sytuacji skarżącej w tym zakresie. Zgodność decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z obowiązującymi przepisami została następnie potwierdzona prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2013 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego właśnie to ostateczne orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego ma w sprawie skarżącej podstawowe znaczenie. Przede wszystkim nadało ono walor ostateczności (wymagany w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji) rozstrzygnięciu, z którym można byłoby adekwatnie połączyć zarzuty sformułowane w skardze. W sprawie, w związku z którą skarżąca wniosła skargę konstytucyjną, jest nim właśnie decyzja Prezesa ARiMR z 10 września 2010 r. stwierdzająca nieważność decyzji Dyrektora Oddziału ARiMR dotyczącej przyznania skarżącej pomocy finansowej. Nie przesądzając w żadnej mierze o prawidłowości merytorycznych argumentów dotyczących niezgodności zaskarżonego § 8 ust. 1 rozporządzenia z Konstytucją, Trybunał wskazuje jedynie, że w sprawie skarżącej tylko

ta decyzja może wykazywać kwalifikację wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Została ona bowiem wydana na podstawie zaskarżonego przepisu rozporządzenia, a jej podjęcie doprowadziło do ostatecznego ukształtowania sytuacji prawnej skarżącej w zakresie wolności i praw wskazywanych w skardze konstytucyjnej. Wraz z wyczerpaniem drogi prawnej przysługującej w sprawie skarżącej, a więc z wydaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny prawomocnego wyroku z 10 kwietnia 2013 r., rozpoczął też bieg termin do wniesienia skargi konstytucyjnej, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK.

Trybunał zwraca również uwagę na materialnoprawne skutki prawomocnego rozstrzygnięcia przez Naczelny Sąd Administracyjny sprawy spornej pomocy finansowej za drugi rok działalności skarżącej. Zostały one także podkreślone w wyroku tego sądu z lutego 2014 r. (s. 5 uzasadnienia), a prowadzą one do związania w przyszłości wszystkich organów orzekających (sądów i organów administracji publicznej) w kwestii prawnej determinującej ocenę stanu faktycznego sprawy.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że analizowana skarga została wniesiona po terminie, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Przekroczenie terminu jest konsekwencją kontynuowania przez skarżącą postępowania w sytuacji, w której wydano już ostateczne orzeczenie (art. 79 ust. 1 Konstytucji) wyczerpujące drogę prawną w sprawie, w związku z którą zostały sformułowane zarzuty niekonstytucyjności § 8 ust. 1 rozporządzenia.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 49 w zw. z art. 36 ust. 3 oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o TK, postanowił jak na wstępie.