



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 26 marca 2020 r.

Pozycja 110

POSTANOWIENIE

z dnia 22 maja 2019 r.

Sygn. akt Ts 75/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej B.B. w sprawie zgodności:

§ 8 pkt 1 i 2 lit. a i b, § 9 pkt 1 i 2 oraz § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz. U. Nr 89, poz. 545, ze zm.) w związku z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1387, ze zm.), z art. 22 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego 4 kwietnia 2017 r. B.B. (dalej: skarżąca) wniosła z żądaniami przytoczonymi w komparycji niniejszego postanowienia.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

15 maja 2012 r. skarżąca złożyła wniosek o przyznanie płatności rolnośrodowiskowych na rok 2012.

Decyzją nr [...] z 25 czerwca 2013 r. Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w P. (dalej: Kierownik BP ARiMR), w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. poz. 361; dalej: rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej) odmówił przyznania płatności rolnośrodowiskowej. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono m.in. że wskazany przez

skarżącą doradca rolnośrodowiskowy nie jest autorem złożonego planu działalności rolnośrodowiskowej. Dodano, że żaden uprawniony doradca rolnośrodowiskowy nie zarejestrował na stronie Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą Brwinowie planu dla skarżącej, co jest warunkiem koniecznym dla przyznania płatności rolnośrodowiskowej.

Skarżąca odwołała się do Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w Ł. (dalej: dyrektor Oddziału ARiMR), a ten utrzymał w mocy decyzję Kierownika BP ARiMR (decyzja nr [...] z 6 sierpnia 2013 r.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Ł. Wydział III oddalił skargę na decyzję Dyrektora Oddziału ARiMR (sygn. akt [...]). Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z 30 listopada 2016 r. oddalił złożoną w sprawie skargę kasacyjną (sygn. akt [...]).

Skargę konstytucyjną złożono 4 maja 2017 r. (data nadania).

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2018 r. wezwano skarżącą do uzupełnienia braków formalnych skargi, przez: doręczenie pełnomocnictwa szczególnego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz do reprezentowania skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (5 egzemplarzy); załączenie odpisów i kopii decyzji Dyrektora Oddziału ARMIR z 6 sierpnia 2013 r. (nr [...]), oraz decyzji Kierownika BP ARiMR z 25 czerwca 2013 r. (nr [...]); udokumentowanie daty doręczenia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]); załączenie 4 kopii złożonej skargi konstytucyjnej oraz orzeczeń sądowych wydanych w sprawie; wskazanie orzeczenia rozstrzygającego ostatecznie o prawach lub wolnościach skarżącej w rozumieniu art. 79 Konstytucji; precyzyjne oznaczenie przedmiotu zaskarżenia przez określenie, czy zakwestionowane w skardze przepisy skarży samodzielnie, czy w związku z innymi normami; wskazanie, jakie prawa lub wolności skarżącej wynikające z art. 22 i 92 ust. 1 Konstytucji zostały naruszone przez kolejne: § 8 pkt 1 i 2 lit. a i b, § 9 ust. 1 i 2 oraz § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz. U. Nr 89, poz. 545, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń i doradzania); wyjaśnienie, w jaki sposób zaskarżone normy rozporządzenia naruszają konstytucyjne prawa lub wolności skarżącej wskazane w zarządzeniu; uzasadnienie zarzutu niezgodności zaskarżonych norm rozporządzenia z wolnościami lub prawami skarżącej wskazanymi w zarządzeniu wraz z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Pismem z 24 kwietnia 2018 r. (data nadania) pełnomocnik skarżącej odniósł się do ww. zarządzenia sędziego TK wzywającego do uzupełnienia braków.

W związku z treścią skargi oraz pisma z 24 kwietnia 2018 r., mającego na celu uzupełnienie jej braków, należy uznać, że skarżąca wnioskuje o zbadanie zgodności § 8 pkt 1 i 2 lit. a i b, § 9 ust. 1 i 2 oraz § 10 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń i doradzania w związku art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1936; dalej: u.w.r.o.w.) – z art. 22 i 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżącej wskazane przez nią przepisy naruszają prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, ustanowione w art. 22 Konstytucji, jako że wykluczono możliwość samodzielnego przygotowania planów rolnośrodowiskowych. Co więcej przepisy ograniczają jej swobodę wyboru osoby do sporządzania takiego planu, ponieważ jest zobowiązana do wyboru spośród tych, którzy wpisani są na listę w Centrum Doradztwa Rolniczego. W nawiązaniu do powyższego skarżąca stwierdza, że ograniczenia swobody gospodarczej nie zostały wprowadzone w drodze ustawy lecz rozporządzenia, nie są również uzasadnione ważnym interesem publicznym, czego wymaga art. 22 Konstytucji. Zdaniem skarżącej nałożenie na nią obowiązku zawierania umowy z osobą wpisaną na listę doradców rolnośrodowiskowych

w przepisach rozporządzenia w sprawie szkoleń wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 35 ust. 3 u.w.r.o.w., co jest również niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; ze zm. dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, lub jest oczywiście bezzasadna.

1. Uzasadnienie skargi nie dostarcza uporządkowanych argumentów na poparcie postawionego zarzutu. W konsekwencji, wnioskować można o jej różnym zakresie przedmiotowym.

1.1. W skardze podniesiono, że zaskarżone przepisy naruszają prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, ustanowione w art. 22 Konstytucji, jako że skarżąca nie może samodzielnie przygotować planów rolnośrodowiskowych. Z powyższego należy wnioskować, że skarżąca za niekonstytucyjny uważa sam obowiązek zatrudnienia kogokolwiek przy sporządzaniu takiego planu.

1.1.1. Trybunał stwierdza, że to nie zaskarżone przepisy, ale § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. poz. 361; dalej: rozporządzenie w sprawie przyznawania płatności) formułuje obowiązek zatrudnienia przez skarżącą doradcy przy sporządzaniu planów rolnośrodowiskowych, co podnoszone było przez sądy rozstrzygające w sprawie.

1.1.2. Na powyższe wskazuje też systematyka rozporządzenia w sprawie szkoleń i doradztwa w związku art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2007 r. Nr 64, poz. 427 ze zm., obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1936; dalej: u.w.r.o.w.).

Z art. 10 tej ustawy wynika, że pomoc jest przyznawana, jeśli wnioskodawca spełnia warunki jej przyznania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1, który zwiera upoważnienie Ministra właściwego do spraw rozwoju wsi m.in. do określenia – w drodze rozporządzenia – szczegółowych warunków i trybu przyznawania wypłaty pomocy, w szczególności trybu składania wniosków o przyznanie pomocy oraz szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać wnioski o przyznanie pomocy. Na podstawie tego upoważnienia wydano rozporządzenie w sprawie przyznawania płatności, którego § 2 stanowi, że plan działalności rolnośrodowiskowej sporządza się przed upływem 25 dni od dnia, w którym upływa termin składania wniosków, przy udziale podmiotu prowadzącego działalność w zakresie doradztwa odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania płatności rolnośrodowiskowej.

1.1.3. Trybunał konkluduje, że to nie zaskarżone przepisy, ale – wskazany powyżej § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przyznawania płatności kształtuje prawa i obowiązki skarżącej w zakresie sporządzania planu rolnośrodowiskowego z pomocą doradcy rolnośrodowiskowego. Przepis ten nie został jednak objęty zakresem badania konstytucyjności – ani samodzielnie ani też związkowo z § 8 czy też z § 10 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte

Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz. U. Nr 89, poz. 545, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń i doradzania).

1.1.4. Należy zauważyć także, że skarżąca nie wykonała planu rolnośrodowiskowego samodzielnie, co więcej, jak wynika z decyzji wydanej przez Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w P. z 25 czerwca 2013 r. (nr [...]) twierdziła, że plan, zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie przyznawaniu płatności, został wykonany przez doradcę rolnośrodowiskowego. Oznacza to, że nie negowała konieczności współpracy z doradcą.

1.1.5. Trybunał wskazuje również, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, możliwe jest sporządzenie samodzielnie przez rolnika dokumentacji koniecznej do złożenia wniosku o przyznanie pomocy rolnośrodowiskowej, o ile ma on uprawnienia do prowadzenia działalności w ramach doradztwa, tj. spełnia wymagania wyrażone w rozporządzeniu w sprawie przyznawania płatności (zob. orzeczenie NSA sygn. akt II GSK 1089/15). Powyższe czyni zarzut skarżącej bezzasadnym.

1.2. W skardze wyrażono pogląd, że niekonstytucyjna jest konieczność zawarcia umowy z doradcą wybranym z listy sporządzanej w Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w B. (dalej: Centrum Doradztwa). Skarżąca stwierdza, że w jej sprawie dokumentację sporządził „uprawniony rolnik z Niemiec”. Nie podnosi, jakie są to uprawnienia, a w szczególności, czy spełnia wymogi wpisania na listę doradców z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń i doradzania. Skarżąca nie neguje tym samym prawa do nałożenia na nią obowiązku korzystania z pomocy przy sporządzaniu planu rolnośrodowiskowego, a jedynie – ograniczenie podmiotów, z którymi może zawrzeć taką umowę. Jej zdaniem sprzeczna z Konstytucją jest norma – nie w zakresie w jakim nakłada na rolnika obowiązek zawarcia umowy o doradztwo, ale – w zakresie, w jakim nakłada obowiązek zawarcia umowy o doradztwo z określonymi „osobami”. Skarżąca podkreśla, że nie neguje potrzeby istnienia profesjonalnych doradców, których uprawnienia byłyby weryfikowane.

Tak rozumiany zarzut również odnosi się do § 2 rozporządzenia w sprawie przyznawania płatności. Zgodnie z jego treścią rolnik sporządza plan przy udziale podmiotu prowadzącego działalność w zakresie doradzania w sprawie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania płatności rolnośrodowiskowej, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 35 ust. 3 u.w.r.o.w. Przepisy wskazane do badania określają jedynie, kto jest doradcą oraz co wchodzi w zakres „doradzania”, nie nakładają natomiast obowiązku zatrudniania doradcy przez rolnika.

1.3. Skarżąca stwierdza, że zawężenie kręgu osób, z którymi może zawierać umowy z osobą spoza listy osób sporządzonej w Centrum Doradztwa ogranicza swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w drodze rozporządzenia, nie ustawy. W jej ocenie nie jest to również uzasadnione ważnym interesem publicznym, czego, jak wskazuje, wymaga art. 22 Konstytucji. Zdaniem skarżącej nałożenie na nią obowiązku zawierania umowy z osobą wpisaną na listę doradców rolnośrodowiskowych w przepisach rozporządzenia w sprawie szkoleń wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 35 ust. 3 u.w.r.o.w., co jest również niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Tym samym, skarżąca nie kwestionuje obowiązku współpracy z osobami, które prowadzą działalność doradcą (w myśl § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie przyznawania płatności) ale uważa, że do doradzania w zakresie planu rolnośrodowiskowego winny być dopuszczone osoby spoza listy, prowadzonej przez Centrum Doradztwa, o której to liście mowa w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szkoleń i doradzania.

W odniesieniu do tak postawionego zarzutu Trybunał wskazuje, że zaskarżone przepisy nie rodzą obowiązku współpracy z doradcami rolnośrodowiskowymi. W związku z powyższym

– bezpośrednio nie statuuje ograniczenia swobody umów dla skarżącej. Takie ograniczenie mogłoby być rozpatrywane tylko w zbiegu z § 2 ust. 2 rozporządzenia o przyznawaniu płatności, który nie został wskazany do badania przez skarżącą.

2. W świetle wyodrębnionych zarzutów Trybunał stwierdza, że sądy orzekając w sprawie skarżącej w ich zakresie, opierały się na § 2 ust. 2 rozporządzenia o przyznawaniu płatności, nieobjętym zakresem zaskarżenia.

W konsekwencji, w zakresie praw i wolności, których naruszenie zarzucono w skardze, przepisy wskazane do badania w skardze nie były podstawą orzeczenia wskazanego jako ostateczne. Powyższe jest podstawą do odmowy nadania biegu skardze na podstawie art. 79 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 61 ust. 1 u.o.t.p TK.

3. Trybunał podnosi również, że normy dekodowane z § 8 pkt 2 oraz § 9 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szkoleń i doradzania nie mają związku z treścią przedstawionych zarzutów, nie dotyczą bowiem doradzania w przedmiocie planu rolnośrodowiskowego. Jest to samodzielną podstawą odmowy nadania biegu skardze w tym zakresie.

4. Unormowanie zawarte w art. 92 ust. 1 Konstytucji jest adresowane do prawodawcy wydającego rozporządzenia wykonawcze do ustaw i określa warunki wydawania tego typu aktów normatywnych. Przepis ten nie daje podstawy do dekodowania przysługującego jednostce prawa podmiotowego i w związku z tym nie może być bezpośrednio punktem odniesienia dla dokonywania kontroli konstytucyjności aktów prawnych kwestionowanych w trybie postępowania inicjowanego wniesieniem skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153; postanowienia TK z: 15 października 2009 r., sygn. Ts 397/08, OTK ZU nr 6/B/2009, poz. 485; 26 stycznia 2010 r., sygn. Ts 205/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 132 oraz 23 marca 2011 r., sygn. Ts 188/10, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 90).

W związku z powyższym należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji z powodu niedopuszczalności orzekania.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, w terminie 7 dni od daty jego doręczenia.