



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2020 r.

Pozycja 123

POSTANOWIENIE z dnia 30 stycznia 2020 r. Sygn. akt Ts 170/19

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski,

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

§ 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. poz. 346) z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 8 listopada 2019 r. (data nadania) M.Z. (dalej: skarżący), reprezentowany przez adwokata ustanowioną z wyboru, wystąpił z żądaniem przytoczonym na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący złożył 22 lipca 2011 r. do Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w L. (dalej: BP ARiMR) wniosek o przyznanie pomocy na zalesienie trzech działek rolnych. BP ARiMR jako organ pierwszej instancji wydał 4 czerwca 2012 r. trzy decyzje o przyznaniu takiej pomocy (znaki: [...]) w formie tzw. premii zalesieniowej, w wysokości 1580 złotych od hektara, płatnej corocznie przez okres 15 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia. 3 lipca 2013 r. skarżący złożył w BP ARiMR wniosek o udzielenie tego rodzaju pomocy w odniesieniu do kolejnej nieruchomości. 13 czerwca 2014 r. organ pozytywnie odpowiedział na wniosek skarżącego, wydając decyzję (znak [...]) o przyznaniu premii zalesieniowej w tej samej wysokości, jak w poprzednich decyzjach. W dniach 26 kwietnia, 5 maja oraz 16 czerwca 2016 r., po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. poz. 346; dalej: rozporządzenie

zmieniające), Kierownik BP ARiMR wydał decyzje (o znakach odpowiednio: [...]) w sprawie zmiany wysokości kwoty premii zalesieniowej w odniesieniu do tych nieruchomości zmniejszając jej wysokość do kwoty 1190 złotych od hektara.

Skarżący odwołał się od tych decyzji wnosząc do Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w Olsztynie o uchylenie ich w całości ponieważ, jego zdaniem, § 2 rozporządzenia zmieniającego, który stanowił ich podstawę prawną, wykracza poza delegację ustawową, „a nadto podważa zasadę bezpieczeństwa prawnego i zasadę ochrony praw nabytych w zakresie, w jakim dopuszcza zmianę decyzji ostatecznych, na podstawie których strona nabyła prawo”. W postępowaniu odwoławczym Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR w O. decyzjami z 15 lipca 2016 r. (znaki: [...]) oraz z 29 sierpnia 2016 r. (znak: [...]) utrzymał zaskarżone decyzje Kierownika BP ARiMR w mocy wskazując, że skarżący otrzymał przedmiotową płatność w ramach systemu wsparcia bezpośredniego za 2015 r. z tytułu jednolitej płatności obszarowej do powierzchni 73,85 ha. Organ odwoławczy uznał zatem, że świadczenie to stanowi rekompensatę poniesionych przez skarżącego strat powstałych w wyniku wydania zaskarżonych decyzji.

Skarżący zaskarżył wszystkie wymienione decyzje Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w O. do sądu administracyjnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w O. (dalej: WSA) wyrokami z 23 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]) oraz 20 grudnia 2016 r. (sygn. akt [...]) odrzucił skargi wskazując, że „podstawowym kryterium dopuszczalności wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z dnia 19 marca 2009 r. i nakazującego zmianę wydanych decyzji, jest ocena zgodności działania normodawcy krajowego z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej i przepisami rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady oraz (...) Komisji”. WSA nie podzielił więc argumentów skarżącego, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydając rozporządzenie zmieniające przekroczył granice wyznaczone przez odnośną delegację zawartą w ustawie.

Skarżący w przepisany termin wniósł skargi kasacyjne od obu wyroków WSA. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) oddalił wyrokami z 14 czerwca 2019 r. (sygn. [...] oraz sygn. akt [...]) skargi kasacyjne. NSA zauważył, że § 2 rozporządzenia zmieniającego „odwołuje się do regulacji unijnych, co nie powinno budzić żadnych wątpliwości zważywszy na materię, jaką reguluje. (...) [Z]miana regulacji w zakresie przyznawania płatności dla rolnictwa i obszarów wiejskich (w zakresie I i II filara WPR) na poziomie unijnym wymusiła niejako zmianę przepisów krajowych. Do przestrzegania przepisów unijnych Polska zobowiązała się z chwilą przystąpienia do UE. Wyrazem realizacji ciążących na Polsce obowiązków jest poddane kontroli sądowej powołane [r]ozporządzenie”. Stwierdził ponadto, że ustawodawca wprowadził, przez użycie sformułowania „szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy”, szeroki katalog zagadnień pozostawionych do uregulowania w drodze rozporządzenia. NSA stanął więc na stanowisku, że prawodawca zmieścił się w granicach przyznanych mu kompetencji oraz, iż obowiązek zapewnienia prawidłowej realizacji programu przy uwzględnieniu specyfiki działań wymusił na Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w O. zweryfikowanie uprawnień rolnika, a w konsekwencji wzruszenie decyzji przyznających mu premie zalesieniowe.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; 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 nadaniu

skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdy spełnia ona wymagania przewidziane w ustawie oraz nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p.TK.

2. W ocenie Trybunału analizowana skarga konstytucyjna spełnia przesłanki przekazania jej do merytorycznej oceny.

2.1. Skargę sporządziła adwokat, która – zgodnie z art. 44 u.o.t.p.TK w związku z art. 118 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.; dalej: k.p.c.) – przedłożyła stosowne pełnomocnictwo.

2.2. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną, ponieważ od niekorzystnych dla niego wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 czerwca 2019 r. (sygn. akt [...] oraz [...]) nie przysługuje żaden zwyczajny środek zaskarżenia.

2.3. Składając skargę konstytucyjną do Trybunału 8 listopada 2019 r. (data nadania) skarżący dochował terminu zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p. TK. Ostateczne orzeczenia, o których mowa wyżej, wraz z uzasadnieniami, zostały doręczone jego pełnomocnik 9 sierpnia 2019 r. oraz 4 października 2019 r. Termin złożenia skargi konstytucyjnej upłynąłby więc 9 listopada 2019 r., w odniesieniu do wyroku o sygn. akt [...] oraz 4 stycznia 2020 r. w odniesieniu do wyroku o sygn. akt [...].

2.4. Skarżący prawidłowo wskazuje także naruszenie przysługującej mu – zgodnie z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji – ochrony jego praw majątkowych. Podnosi w tym zakresie, że tzw. premia zalesieniowa stanowi rekompensatę za wyłączenie części gospodarstwa rolnego z produkcji rolnej w zamian za uzyskanie tego świadczenia, a więc za dobrowolne ograniczenie prawa majątkowego wynikającego najczęściej z własności, której przedmiotem jest grunt rolny. Zdaniem skarżącego, arbitralne obniżenie wysokości tej rekompensaty jest niedopuszczalną ingerencją w sferę jego praw słusznie nabytych, ustalonych na podstawie decyzji uprawnionego w tym zakresie organu, tj. Kierownika Powiatowego Biura Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w L. W tym zakresie skarżący prawidłowo przywołuje także wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego gwarancje ochrony tej kategorii praw podmiotowych jako *de facto* związkowy wzorzec kontroli.

2.5. Z treści uzasadnienia skargi wynika, że akcesoryjny charakter ma również, zdaniem skarżącego, zarzut niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. poz. 346; dalej: rozporządzenie zmieniające) z wywodzonym z art. 92 ust. 1 Konstytucji wymogiem oparcia treści aktu wykonawczego na wytycznych wynikających z ustawowej delegacji do jego wydania. Skarżący podnosi, że użyte w normie § 2 rozporządzenia zmieniającego sformułowanie „szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy” nie obejmuje swoim zakresem „stanowienia o zmianie stawki pomocy (...) i czynnościach organu będących skutkami tej zmiany, czyli wydawaniu decyzji zmieniających decyzje (...)”. Zdaniem skarżącego, naruszenie praw nabytych nastąpiło w tym wypadku przez zmniejszenie w rozporządzeniu zmieniającym stawki pomocy z mocą wsteczną, tj. wobec decyzji o jej przyznaniu, wydanych przed wejściem w życie tego rozporządzenia. Skarżący podnosi, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydając rozporządzenie w zaskarżonym brzmieniu zastosował oparte na wykładni celowościowej błędne rozumienie delegacji ustawowej nakładającej na niego obowiązek prawodawczy.

Wzmocnieniem argumentacji skarżącego w tym zakresie są, jego zdaniem, poglądy doktryny prawa administracyjnego dotyczące dopuszczalności stanowienia przepisów szczególnych, o których mowa w art. 163 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 2096, ze zm.). Skarżący wskazuje, że ustanawianie takich przepisów, które stanowią podstawę zmiany decyzji administracyjnej przyznającej stronie postępowania administracyjnego konkretne prawo, może mieć miejsce tylko i wyłącznie w drodze ustawy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.