



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 marca 2023 r.

Pozycja 31

## POSTANOWIENIE

z dnia 22 lutego 2023 r.

Sygn. akt SK 19/20

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący

Mariusz Muszyński

Bogdan Święczkowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 lutego 2023 r., skargi konstytucyjnej M.Z. o zbadanie 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 pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 8 listopada 2019 r. (data nadania), M.Z. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie 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 art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze (błędnie oznaczony wzorzec kontroli – z analizy uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że rzeczywistym wzorcem jest art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze) Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

22 lipca 2011 r. skarżący złożył w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) w L. wniosek o przyznanie pomocy na zalesienie trzech działek rolnych o powierzchni: 4,70 ha, 10,15 ha oraz 11,29 ha. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w L. (dalej: organ pierwszej instancji) 4 czerwca 2012 r. wydał trzy decyzje administracyjne, przyznające skarżącemu płatności m.in. z tytułu premii zalesieniowej, płatnej corocznie przez 15 lat, począwszy od dnia wykonania zalesienia. Kwota rocznej premii wynosiła 1580 zł od hektara działki.

3 lipca 2013 r. skarżący złożył w Biurze Powiatowym ARiMR w L. kolejny wniosek o przyznanie pomocy na zalesienie działki rolnej, tym razem o powierzchni 26,9809 ha. 13 czerwca 2014 r. organ pierwszej instancji wydał – analogiczną do poprzednich – decyzję administracyjną.

Następnie 26 kwietnia, 5 maja oraz 16 czerwca 2016 r. organ pierwszej instancji wydał cztery decyzje administracyjne zmieniające poprzednie decyzje z 4 czerwca 2012 r. oraz decyzję z 13 czerwca 2014 r. Zgodnie z sentencjami wszystkich decyzji zmieniających, dotychczasowe stawki premii zalesieniowych zostały zredukowane z kwoty 1580 zł od hektara do kwoty 1190 zł od hektara działki.

Podstawą prawną wydania decyzji zmieniających był m.in. § 2 rozporządzenia zmieniającego, w brzmieniu: „[w] przypadku gdy pomoc na zalesianie gruntów rolnych w ramach działania «Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne» objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 została przyznana do gruntów, o których mowa w art. 32 ust. 2 lit. b ppkt ii rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 608, z późn. zm.), kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zmienia decyzję o przyznaniu tej pomocy w części dotyczącej premii zalesieniowej przez dokonanie zmiany wysokości tej premii przysługującej od roku, w którym rolnik, któremu ta pomoc została przyznana, spełnił warunki określone w art. 7 ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 308), uwzględniając odpowiednią stawkę określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia zmienianego w § 1 w brzmieniu nadanym niniejszym rozporządzeniem”.

Delegację ustawową do wydania rozporządzenia zmieniającego stanowił art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 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 2013 r. poz. 173; dalej: u.w.r.o.w.).

Od wszystkich decyzji zmieniających organu pierwszej instancji skarżący odwołał się do Dyrektora Warmińsko-Mazurskiego Oddziału Regionalnego ARiMR w O. (dalej: dyrektor), wnosząc o ich uchylenie.

Dyrektor decyzjami administracyjnymi z 15 lipca 2016 r. oraz z 29 sierpnia 2016 r., utrzymał w mocy decyzje zmieniające wydane przez organ pierwszej instancji.

Skarżący wobec wszystkich decyzji dyrektora oraz decyzji zmieniających organu pierwszej instancji, wystąpił ze skargami do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w O.

23 listopada 2016 r. oraz 20 grudnia 2016 r. WSA wydał dwa wyroki oddalające skargi skarżącego.

Od wyroków WSA skarżący wniósł dwie skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA).

NSA po rozpoznaniu skarg kasacyjnych na rozprawach 14 czerwca 2019 r. wydał dwa wyroki o oddaleniu skargi kasacyjnej (sygn. odpowiednio: [...]). Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną – od wyroków NSA nie przysługiwał żaden zwyczajny środek zaskarżenia. Następnie wywiódł niniejszą skargę konstytucyjną.

1.2. Zdaniem skarżącego, § 2 rozporządzenia zmieniającego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W opinii skarżącego, § 2 rozporządzenia zmieniającego został wydany „z rażącym przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 [u.w.r.o.w.], którego sądy administracyjne obu instancji nie tyle nie dostrzegły, co wręcz świadomie usankcjonowały w imię rzekomej konieczności zapewnienia zgodności prawa krajowego z ustawodawstwem wspólnotowym” (skarga konstytucyjna, s. 13).

Skarżący podniósł, że ustanowienie § 2 rozporządzenia zmieniającego, dokonane w warunkach naruszenia art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, doprowadziło w efekcie do powstania w systemie prawnym normy prawnej, która pozbawia go „praw słusznie nabytych (zmniejsza należną mu premie zalesieniową) i w konsekwencji narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP” (tamże, s. 12).

W przekonaniu skarżącego, zmiana decyzji organu pierwszej instancji, dokonana w 2016 r. na podstawie § 2 rozporządzenia zmieniającego, godzi również w jego prawa majątkowe chronione przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Postanowieniem z 30 stycznia 2020 r. (sygn. Ts 170/19, OTK ZU B/2020, poz. 123) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. W piśmie procesowym z 11 marca 2020 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej: minister) zajął stanowisko w sprawie. W zakresie zarzutu niezgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji, minister podał w wątpliwość, czy przepis ten może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną (por. pismo ministra, s. 7). Minister nie podzielił stanowiska skarżącego, że § 2 rozporządzenia zmieniającego został wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej. Konkludując ten wątek rozważań, minister stwierdził, że zarzut niezgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji „należy uznać za nieuzasadniony” (tamże, s. 15).

Minister wskazał również, że w skardze konstytucyjnej w sposób nieprawidłowy posłużono się terminologią charakterystyczną dla stosunków prawnych regulowanych przez prawo cywilne. Wątpliwości ministra wywołała możliwość zakwalifikowania prawa skarżącego do uzyskiwania premii zalesieniowej jako prawa majątkowego w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Konkludując, minister stwierdził, że wzorzec, którym jest art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji dotyczy innych sytuacji niż przedstawiona przez skarżącego.

4. W piśmie procesowym z 25 października 2021 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie. Wniósł o stwierdzenie, że § 2 w związku z § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W pozostałym zakresie postępowanie, według Prokuratora Generalnego, podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Wykorzystanie skargi konstytucyjnej jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostek zależy od spełnienia wymogów określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz ustawie 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). Analiza formalnoprawna skargi konstytucyjnej nie kończy się na etapie tzw. postępowania wstępnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny zobligowany jest do oceny – aż do chwili wydania orzeczenia – czy w rozpatrywanej sprawie wystąpiły wszystkie dodatnie przesłanki procesowe oraz czy nie zaistniała choćby jedna ujemna przesłanka procesowa implikująca konieczność umorzenia postępowania (por. postanowienie TK z 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU A/2020, poz. 2). Trybunał Konstytucyjny, orzekając w składzie wyznaczonym do merytorycznego rozpoznania sprawy, nie jest związany postanowieniami wydanymi w fazie kontroli wstępnej skargi konstytucyjnej (por. postanowienie TK z 27 października 2021 r., sygn. SK 6/20, OTK ZU A/2021, poz. 59).

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia jest niedopuszczalne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka niedopuszczalności orzekania zaktualizowała się w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji: „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przedmiotem kontroli w trybie skargowym mogą być wyłącznie przepisy prawne (normy prawne), na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł w sposób ostateczny o wolnościach, prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Równoczesne wskazanie przez inicjatora postępowania przedmiotu i wzorców kontroli, czyli przepisów podlegających badaniu pod kątem hierarchicznej zgodności, stanowi *conditio sine qua non* merytorycznego rozpoznania sprawy. Trybunał Konstytucyjny nie odnalazł w tej skardze konstytucyjnej żadnego formalnoprawnie dopuszczalnego wzorca konstytucyjnego, z którym mógłby skonfrontować treść § 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).

2. W sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną wzorcem kontroli nie może być każdy (dowolny) przepis konstytucyjny, lecz wyłącznie taki, który spełnia wymóg określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji, tj. reguluje prawo konstytucyjne lub wolność konstytucyjną (por. np. postanowienie TK z 14 lipca 2004 r., sygn. SK 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 77). W doktrynie prawnej oraz w orzecznictwie podkreśla się, że podstawowe źródło wzorców kontroli w postępowaniu skargowym stanowi rozdział II Konstytucji zatytułowany „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału ustabilizował się pogląd dopuszczający możliwość wskazania – po spełnieniu określonych wymogów – również innych przepisów Konstytucji jako wzorców kontroli w postępowaniu skargowym.

2.1. Rozdział I Konstytucji zatytułowany „Rzeczpospolita” zawiera art. 2, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Wśród wielu wywiedzionych z niego zasad pochodnych występują: zasada bezpieczeństwa prawnego oraz zasada ochrony praw słusznie nabytych – wskazane przez skarżącego, jako mające istotne znaczenie dla uzasadnienia zarzutu niezgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 2 Konstytucji.

W dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału ukształtował się pogląd, że co do zasady art. 2 Konstytucji nie może stanowić samoistnego wzorca kontroli w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną – dopuszczenie tego przepisu do kategorii wzorców powinno być wyjątkowe (por. wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał dopuszczał możliwość uczynienia art. 2 Konstytucji samoistnym wzorcem kontroli w sytuacji, w której skarżący skutecznie wykazywał, że z przepisu wynikają dla niego prawa lub wolności konstytucyjne, nieprzewidziane w innych, bardziej szczegółowych przepisach konstytucyjnych, określających wprost prawa lub wolności jednostki (por. np. postanowienie TK z 6 grudnia 2017 r., sygn. SK 20/17, OTK ZU A/2017, poz. 81).

Trybunał Konstytucyjny musiał ocenić, czy w niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji mógł stanowić samoistny wzorzec kontroli, tj. czy skarżący wskazał na wynikające z tego przepisu prawa lub wolności. Na tak przedstawioną wątpliwość, Trybunał udzielił odpowiedzi negatywnej.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący wskazał, że przedmiot kontroli, przewidujący podstawę kompetencyjną do zmiany treści ostatecznych decyzji administracyjnych, narusza konstytucyjną zasadę bezpieczeństwa prawnego. Trybunał Konstytucyjny uznał, że ta zasada wywodzona z art. 2 Konstytucji jest adresowana do organów władzy publicznej, które są zobligowane do sprawowania władztwa publicznego gwarantującego podmiotom prawa prywatnego bezpieczeństwo w zakresie ich praw i wolności (umożliwiającego przewidywanie działań organów władzy publicznej oraz prognozowanie działań własnych jednostki). Zasada ta nie wyraża prawa przysługującego skarżącemu, nie przewiduje również wolności, nie daje zatem podstaw do uczynienia tego przepisu wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

W odniesieniu do zasady ochrony praw słusznie nabytych również należało stwierdzić, że nie wynika z niej prawo podmiotowe lub wolność skarżącego. Zasada ta stanowi dyrektywę skierowaną do organów władzy publicznej, zakazującą dobrowolnego, arbitralnego, nieuzasadnionego innymi wartościami konstytucyjnymi ingerowania w prawa podmiotowe przysługujące jednostce, słusznie przez nią nabyte. Z tych przyczyn Trybunał nie mógł uznać, że zasada ochrony praw słusznie nabytych zawiera prawo skarżącego, które uzasadniałoby uczynienie art. 2 Konstytucji samoistnym wzorcem kontroli.

Z uwagi na niewskazanie przez skarżącego konkretnego prawa lub konkretnej wolności wynikających z art. 2 Konstytucji, postępowanie w tym zakresie zostało umorzone, wobec niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

2.2. W odniesieniu do kolejnego wzorca kontroli Trybunał uznał, że w *petitum* skargi konstytucyjnej doszło do oczywistej omyłki pisarskiej, polegającej na błędnym wskazaniu art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Po przeanalizowaniu uzasadnienia skargi konstytucyjnej, nie ulega wątpliwości, że rzeczywistą intencją skarżącego było uczynienie wzorcem art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, który brzmi: „[r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”.

Wskazany wzorzec kontroli jest przepisem określającym warunki wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, przepis ten jest adresowany do organów władzy publicznej wyposażonych w konstytucyjną kompetencję wydawania rozporządzeń, nie zaś do jednostek. Zdaniem Trybunału, z art. 92 ust. 1 zdanie

pierwsze Konstytucji nie wynika prawo podmiotowe lub wolność skarżącego. Wobec powyższego należało uznać, że art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie może stanowić samostanowiącego wzorca w niniejszej sprawie, a postępowanie w tym zakresie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

2.3. Kolejnym samodzielnym wzorcem kontroli skarżący uczynił art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w brzmieniu odpowiednio: „[k]ażdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” oraz „[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. W dotychczasowym orzecznictwie art. 64 Konstytucji wielokrotnie stanowił wzorzec kontroli konstytucyjności prawa, również w postępowaniach inicjowanych skargą konstytucyjną. Za dopuszczalnością uznania tego przepisu jako wzorca w sprawach rozpatrywanych w trybie skargowym przemawia nie tylko umiejscowienie go w rozdziale II ustawy zasadniczej – *argumentum a rubrica*, ale przede wszystkim zawartość normatywna – wynikają z niego prawa przynależne jednostce. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tym postępowaniu przeprowadzenie kontroli zgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jest niedopuszczalne, z następujących przyczyn:

2.3.1. Przede wszystkim należało ustalić, która konstytucyjna wolność lub, które konstytucyjne prawo skarżącego – i w jaki sposób – zostały naruszone (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). Skarżący stwierdził, że: „decyzja o zalesieniu gruntu rolnego jest decyzją ograniczającą [jego] prawa majątkowe (...), poprzez ograniczenie dysponowania nieruchomością na której zakładana jest uprawa leśna – w świetle przepisów prawa ograniczona jest swoboda dysponowania gruntem leśnym, w tym w szczególności zmiana jego przeznaczenia” (skarga konstytucyjna, s. 22-23, pkt 68). Art. 64 ust. 1 Konstytucji reguluje prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu własność, inne prawa majątkowe oraz prawo do dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. „Inne prawa majątkowe”, o których stanowi wzorzec konstytucyjny, tworzą zbiór ogólny, a ustawa zasadnicza nie przewiduje – nawet przykładowego – katalogu takich praw. Skarżący wspominał o niedookreślonych prawach majątkowych we wcześniejszym miejscu skargi konstytucyjnej, stwierdzając, że: „§ 2 Rozporządzenia narusza prawa majątkowe Skarżącego w zakresie w jakim zmienia on pierwotnie ustaloną premię zalesieniową rekompensującą utratę dochodów z prowadzonej gospodarki rolnej i w [konsekwencji] narusza art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP” (tamże, s. 12). Skarżący wskazał również, że norma prawna dekodowana z § 2 rozporządzenia zmieniającego pozbawiła go słusznie nabytych praw (zmniejszyła należną mu premię zalesieniową), w konsekwencji naruszając zasadę demokratycznego państwa prawnego (por. tamże).

Prokurator Generalny uznał, że prawem majątkowym skarżącego w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji jest prawo do otrzymywania premii zalesieniowej, korzystające z przewidzianej tymi przepisami ochrony (por. pismo Prokuratora Generalnego, s. 17). Przeciwnego zdania był Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w ocenie którego zakwalifikowanie prawa do premii zalesieniowej do kategorii praw majątkowych objętych zakresem normowania art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji budzi wątpliwości (por. pismo ministra, s. 15). Skarżący podniósł okoliczność naruszenia jego bliżej niedookreślonych praw majątkowych chronionych na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W dalszej części wywodów skarżący przywołał regulację normatywną dotyczącą własności lasów (zob. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. z 2022 r. poz. 672, ze zm.; dalej: ustawa o lasach). Skarżący stwierdził ponadto, że: „podejmując decyzję o zalesieniu (...) świadom specyfiki gospodarki leśnej (...) oraz ograniczeń nakładanych na niego przez przepisy prawa wyraził zgodę na ograniczanie swych praw majątkowych, w tym w szczególności ogranicz[en]ie prawa własności nakładane na właścicieli lasów przez w/w ustawę o lasach” (skarga konstytucyjna, s. 23, pkt 70).

Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny przyjął, że prawem skarżącego, które – w jego opinii – zostało naruszone poprzez ograniczenie swobody dysponowania gruntem, było prawo do własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji) oraz prawo do równej dla wszystkich ochrony własności (ust. 2 tegoż artykułu). Ponadto uwzględniając ogół tez skargi konstytucyjnej, Trybunał uznał, że skarżący wskazał również, iż prawem naruszonym jest prawo do premii zalesieniowej (poprzez zmianę jej wysokości), stanowiące inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2.3.2. Skarżący wskazał, że decyzja o zalesieniu działek wpływa na swobodę dysponowania gruntem leśnym, w szczególności z uwagi na ograniczenie zmiany jego przeznaczenia, wynikające z regulacji ustawy o lasach. Po przeanalizowaniu wywodów skarżącego, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że obowiązki właścicieli lasów określone w przytoczonym przez skarżącego art. 13 ust. 1 ustawy o lasach, jak również zasada względnej niedopuszczalności zmiany lasu na użytek rolny, wyrażona w ust. 2 tegoż artykułu, nie mogą przemawiać za niekonstytucyjnością § 2 rozporządzenia zmieniającego. Nie sposób zgodzić się z twierdzeniem, że podstawa prawna zmiany decyzji administracyjnej o przyznaniu pomocy na zalesianie gruntów rolnych, w części dotyczącej premii zalesieniowej, naruszyła prawo do własności zalesionych działek i jego ochrony. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów inne niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. z 2016, poz. 153, ze zm.), premia zalesieniowa stanowi zryczałtowaną płatność z tytułu utraconych dochodów wynikających z przeznaczenia gruntów rolnych na grunty leśne w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacaną corocznie przez 15 lat, licząc od dnia wykonania zalesienia. Zaskarżona regulacja w związku z § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego (niewskazanym przez skarżącego jako przedmiot kontroli, określającym nowe roczne stawki premii zalesieniowej) dotyczyła kompetencji organu administracji publicznej do zmiany dotychczasowej wysokości premii zalesieniowej przysługującej rocznie od hektara zalesionego gruntu. Kwestionowany § 2 rozporządzenia zmieniającego oddziaływał na wysokość premii zalesieniowej jedynie w perspektywie obniżenia stawki na przyszłość, z zachowaniem świadczeń już uzyskanych w drodze decyzji, wydanych na podstawie stanu prawnego sprzed nowelizacji wprowadzonej rozporządzeniem zmieniającym. Natomiast przywołane przez skarżącego regulacje normatywne ustawy o lasach – nawet zakładając, że kształtują sytuację prawną skarżącego poprzez nałożenie na niego jako właściciela lasów określonych obowiązków i ograniczeń w zakresie zmiany przeznaczenia lasu – nie mogą być uznane jako argumenty potwierdzające zarzut naruszenia przez § 2 rozporządzenia zmieniającego ustawy zasadniczej, ponieważ przepis ten nie oddziaływał na konstytucyjne prawo do własności i prawo do jego ochrony.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jednym z koniecznych wymogów dopuszczalności rozpoznania skargi konstytucyjnej jest naruszenie konstytucyjnego prawa lub konstytucyjnej wolności skarżącego. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że kwestionowany w trybie skargowym przepis prawny musi wykazywać podwójną kwalifikację. Oprócz stanowienia normatywnej podstawy ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, musi prowadzić (zastosowany w konkretnej sprawie) do naruszenia wskazanych przez skarżącego konstytucyjnych praw lub wolności. Wymaga to wystąpienia merytorycznego związku pomiędzy zawartością treściową kwestionowanego przedmiotu kontroli a podjętym na jego podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Kontrolowany przepis powinien determinować treść wydanego orzeczenia (aktu stosowania prawa), co w konsekwencji powinno oznaczać naruszenie wskazanego konstytucyjnego prawa lub wskazanej konsty-

tucyjnej wolności skarżącego (por. np. postanowienie TK z 12 maja 2021 r., sygn. SK 114/20, OTK ZU A/2021, poz. 26).

Z uwagi na powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 2 rozporządzenia zmieniającego nie determinował normatywnie aktu stosowania prawa ingerującego w konstytucyjne prawo do własności skarżącego oraz prawo do jej ochrony (wskazane prawa nie zostały naruszone poprzez wydanie aktu indywidualnego i konkretnego opartego na kwestionowanym przepisie rozporządzenia zmieniającego). Wobec tego, postępowanie w tym zakresie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.3.3. W odniesieniu do zarzutu naruszenia „innego prawa majątkowego” skarżącego w postaci premii zalesieniowej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżący nie uzasadnił stawianego zarzutu. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie stawianego w *petitum* zarzutu niezgodności kwestionowanego przedmiotu kontroli ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub wskazanym konstytucyjnym prawem, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Na skarżącym spoczywa procesowy ciężar udowodnienia wystąpienia niekonstytucyjności kwestionowanego przedmiotu kontroli. Trybunał nie może zastępować podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną w uzasadnieniu stawianego zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli w kontekście każdego wskazanego wzorca konstytucyjnego. Ustawowego wymogu uzasadnienia zarzutu nie spełniają wywody skarżącego mające charakter wypowiedzi ogólnej, niejasnej, jak również uwagi poczynione jedynie na marginesie rozważań czy ograniczające się wyłącznie do powtórzenia zarzutu postawionego w *petitum* skargi konstytucyjnej. Przedstawiane przez skarżącego argumenty muszą mieć charakter prawny. Brak uzasadnienia stawianego zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli ze wskazanym wzorcem stanowi uchybienie ustawowym wymogom formalnym skargi konstytucyjnej, implikujące konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, wobec niedopuszczalności wyrokowania. W ramach dotychczasowej praktyki orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny umarzał inicjowane skargą konstytucyjną postępowania, z uwagi na brak uzasadnienia stawianych zarzutów (por. np. postanowienia z: 25 lutego 2021 r., sygn. SK 54/20, OTK ZU A/2021, poz. 10; 30 listopada 2021 r., sygn. SK 8/19, OTK ZU A/2022, poz. 7).

W pierwszym akapicie wywodów skarżącego skierowanych na dowodzenie twierdzenia o niezgodności przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wskazano tezy, które w ocenie Trybunału nie odnoszą się do problemu hierarchicznej kontroli prawa. Początkowa argumentacja skarżącego stanowiła bardzo skrótowe porównanie charakterystyki prowadzenia działalności rolnej i leśnej (zwłaszcza w kontekście uzyskiwanych dochodów). Skarżący przyznał, że składając wnioski o przyznanie pomocy na zalesianie i następnie uzyskując decyzje o przyznaniu tej pomocy, zobowiązał się do trwałego wyłączenia części gospodarstwa rolnego z produkcji rolnej w zamian za premię zalesieniową. Skarżący wskazał na kompensacyjny charakter premii zalesieniowej oraz zauważył, że dochody z rolnictwa czerpie się każdego roku, w przeciwieństwie do dochodów z leśnictwa, na które trzeba oczekiwać wiele lat – tzw. wiek rębny drzewostan uzyskuje najwcześniej po 20 latach od dokonania zalesienia (por. skarga konstytucyjna, s. 22, pkt 66). W kolejnym akapicie skarżący zawarł prawdziwe, jednak w ocenie Trybunału irrelevantne dla sprawy twierdzenie, że decydując się na zalesienie części swojego gospodarstwa, realizował politykę Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Europejskiej, skierowaną na zwiększenie lesistości (por. tamże, s. 22, pkt 67).

Jako przedstawienie argumentów lub dowodów popierających stawiany zarzut nie może być zakwalifikowane przywołanie regulacji ustawy o lasach. Jak wcześniej wskazano, ta ustawa nakłada na właścicieli lasów określone obowiązki oraz ogranicza możliwość zmiany przeznaczenia lasu na użytki rolne. Przywołane przepisy ustawy o lasach – powołane w części skargi konstytucyjnej skierowanej na dowodzenie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1



i 2 Konstytucji – nie dotyczą problemu zmiany wysokości premii zalesieniowej, a więc nie mogą zostać zakwalifikowane jako popierające stawiany zarzut. W perspektywie przedmiotu kontroli są pozbawione znaczenia prawnego. Skarżący nie wyjaśnił, w jaki sposób obowiązki i ograniczenia wynikające z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy o lasach, nakładane na ich właścicieli, miałyby wpływać na prawo do premii zalesieniowej, będącej świadczeniem pieniężnym przyznawanym w drodze decyzji administracyjnej, wydawanej na wniosek podmiotu dokonującego zalesienia.

W ocenie Trybunału, jako uzasadnienie zarzutu nie mogą być również zakwalifikowane twierdzenia skarżącego związane z jego przekonaniem, że raz ustalona wysokość premii zalesieniowej nigdy nie ulegnie zmianie. Skarżący nie wyjaśnił również ogólnego twierdzenia, że § 2 rozporządzenia zmieniającego godzi w jego prawa majątkowe w zakresie, w jakim ogranicza w sposób trwały przyznaną mu rekompensatę – premię zalesieniową (por. tamże, s. 23, pkt 71). Nadto Trybunał stwierdził, że niektóre tezy uzasadnienia skargi konstytucyjnej stanowiły polemikę z poglądami przedstawionymi przez organy administracji publicznej i sądy administracyjne w ramach prowadzonych w sprawie skarżącego postępowań poprzedzających wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący podważał ustalenia podmiotów stosujących prawo, dotyczące dodatkowego finansowania jego gruntów płatnościami bezpośrednimi (por. tamże, s. 23-24, pkt 71). Polemiki skarżącego z poglądami organów administracyjnych i sądów, wyrażonymi na etapie postępowania administracyjnego oraz sądowniczo-administracyjnego, nie mogą być zakwalifikowane jako uzasadnienie stawianych zarzutów.

Wobec wystąpienia braku formalnego skargi konstytucyjnej, polegającego na nieuzasadnieniu zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, w zakresie dotyczącym premii zalesieniowej będącej innym prawem majątkowym skarżącego, postępowanie zostało umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.