



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 2 maja 2023 r.

Pozycja 44

POSTANOWIENIE z dnia 20 grudnia 2022 r. Sygn. akt SK 86/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący
Jakub Stelina
Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 grudnia 2022 r., skargi konstytucyjnej J.P. o zbadanie zgodności:

§ 14 ust. 1 w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1220) w zakresie, w jakim „pozwalają one na zmniejszenie w drodze decyzji administracyjnej kwoty otrzymywanej renty strukturalnej o kwotę emerytury, do której uprawniony nabędzie jedynie prawo z ubezpieczenia społecznego lub z zaopatrzenia emerytalnego lub z ubezpieczenia społecznego rolników”, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 30 grudnia 2019 r. J.P. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie niezgodności § 14 ust. 1 w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1220; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim „pozwalają one na zmniejszenie w drodze decyzji administracyjnej kwoty otrzymywanej renty strukturalnej o kwotę emerytury, do której uprawniony nabędzie jedynie prawo z ubezpieczenia społecznego lub z zaopatrzenia emerytalnego lub z ubezpieczenia społecznego rolników”, z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Skarżący 2 sierpnia 2006 r. złożył wniosek o przyznanie renty strukturalnej. Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w P. (dalej: ARiMR w P.) decyzją z 29 sierpnia 2006 r. przyznał skarżącemu rentę strukturalną od sierpnia 2006 r. do lipca 2016 r. w wysokości 1254,67 zł.

28 sierpnia 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję o przyznaniu skarżącemu uprawnienia do pobierania świadczenia emerytalnego. W piśmie z 8 września 2009 r. skarżący złożył wniosek o zawieszenie wypłacania świadczenia emerytalnego. Decyzją z 10 września 2009 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych wstrzymał wypłatę przyznanego świadczenia emerytalnego. W kolejnych latach skarżący pobierał wyłącznie świadczenia przysługujące mu z tytułu renty strukturalnej.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. poz. 333; dalej: rozporządzenie zmieniające) wprowadzono w odniesieniu do osób pobierających rentę strukturalną obowiązek złożenia do właściwego organu rentowego wniosku o ustalenie prawa do emerytury z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, lub ubezpieczenia społecznego rolników. Wskazano, że wypełnienie tego obowiązku należy udokumentować potwierdzeniem złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury ustawowej nie później niż w terminie 30 dni od daty osiągnięcia wieku emerytalnego (§ 13a ust. 3 rozporządzenia). W przypadku osób pobierających rentę strukturalną, które osiągnęły wiek emerytalny przed wejściem lub w dniu wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego, termin dostarczenia potwierdzenia ustalono na 30 dni od daty otrzymania stosownego zawiadomienia (§ 2 ust. 2 rozporządzenia zmieniającego).

Po wejściu w życie rozporządzenia zmieniającego, skarżący wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wnioskiem o odwieszenie oraz ponowne przeliczenie przysługującego mu świadczenia emerytalnego.

13 maja 2015 r. do ARiMR w P. wpłynęło pismo Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w którym poinformowano, że decyzją z 28 kwietnia 2015 r. wznowiono wypłatę emerytury na rzecz skarżącego. 20 maja 2015 r. do ARiMR w P. wpłynęła kopia decyzji o ponownym ustaleniu i wznowieniu wypłaty emerytury wydanej na rzecz skarżącego.

Decyzją z 26 czerwca 2015 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w P. zmienił skarżącemu od kwietnia 2015 r. wysokość renty strukturalnej przyznanej na podstawie decyzji z 29 sierpnia 2006 r. o kwotę w wysokości – 1378 zł, wskazując, że nowa wysokość renty strukturalnej wynosi 470,95 zł.

Pismem z 14 września 2015 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w P. zawiadomił skarżącego o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zmniejszenia wysokości renty strukturalnej o kwotę pierwotnie ustalonego świadczenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

Pismem z 24 września 2015 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w P. wystąpił do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o przesłanie kopii decyzji ustalającej świadczenie emerytalne skarżącemu.

Pismem z 9 października 2015 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych przesłał kserokopię decyzji z 28 sierpnia 2009 r. o przyznaniu emerytury skarżącemu, a także kopię decyzji z 28 kwietnia 2015 r. o wznowieniu wypłaty emerytury. Jednocześnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych poinformował, że emerytura od dnia przyznania podlegała zawieszeniu (15 września 2009 r.), a wypłata emerytury została podjęta od 1 kwietnia 2015 r.

Decyzją z 24 listopada 2015 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w P. zmienił wysokość renty strukturalnej pobieranej przez skarżącego, przyznanej na podstawie decyzji z 29 sierpnia 2006 r., w następujący sposób:

- zmniejszył za okres od 1 sierpnia 2009 r. do 28 lutego 2010 r. wysokość pierwotnie pobieranej renty strukturalnej (1417,71 zł) o 1097,78 zł, określając wysokość renty strukturalnej na 319,93 zł,
- zmniejszył za okres od 1 marca 2010 r. do 28 lutego 2011 r. wysokość pierwotnie pobieranej renty strukturalnej (1483,21 zł) o 1097,78 zł, określając wysokość renty strukturalnej na 385,43 zł,
- zmniejszył za okres od 1 marca 2011 r. do 29 lutego 2012 r. wysokość pierwotnie pobieranej renty strukturalnej (1529,18 zł) o 1097,78 zł, określając wysokość renty strukturalnej na 431,40 zł,
- zmniejszył za okres od 1 marca 2012 r. do 28 lutego 2013 r. wysokość pierwotnie pobieranej renty strukturalnej (1678,28 zł) o 1097,78 zł, określając wysokość renty strukturalnej na 580,50 zł,
- zmniejszył za okres od 1 marca 2013 r. do 28 lutego 2014 r. wysokość pierwotnie pobieranej renty strukturalnej (1745,42 zł) o 1097,78 zł, określając wysokość renty strukturalnej na 647,64 zł,
- zmniejszył za okres od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2015 r. wysokość pierwotnie pobieranej renty strukturalnej (1773,35 zł) o 1097,78 zł, określając wysokość renty strukturalnej na 675,57 zł,
- zmniejszył za okres od 1 marca 2015 r. do 31 marca 2015 r. wysokość pierwotnie pobieranej renty strukturalnej (1848,95 zł) o 1097,78 zł, określając wysokość renty strukturalnej na 751,17 zł.

W piśmie z 9 grudnia 2015 r. skarżący wniósł odwołanie od decyzji Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w P. do Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w P. Skarżący decyzji tej zarzucił przede wszystkim niewłaściwą wykładnię § 14 ust. 1 rozporządzenia, polegającą na przyjęciu, że zmiana wysokości renty strukturalnej jest możliwa także wówczas, gdy wypłata świadczenia emerytalnego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych została zawieszona niezwłocznie po jego przyznaniu.

Decyzją z 25 marca 2016 r. Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR w P. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. W uzasadnieniu decyzji wskazał, że „już w pouczeniu decyzji o przyznaniu renty strukturalnej z dnia 29 sierpnia 2006 r. wskazano, że w przypadku gdy uprawniony do renty strukturalnej w trakcie jej pobierania nabędzie prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, lub ubezpieczenia społecznego rolników, rentę strukturalną zmniejsza się o kwotę tej emerytury” (decyzja s. 3), a także że „[p]rzepis [§ 14 rozporządzenia] nie uzależnia zmniejszenia renty strukturalnej od faktu pobierania emerytury a wyłącznie od nabycia do niej prawa” (decyzja s. 3). Na decyzję tę skarżący wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P. (dalej: WSA).

Wyrokiem z 17 listopada 2016 r. WSA oddalił skargę skarżącego. WSA orzekł, że zaskarżona decyzja z 25 marca 2016 r. Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w P., utrzymująca w mocy decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR w P. z 24 listopada 2015 r., nie narusza przepisów prawa w stopniu, który powodowałby konieczność jej uchylecia albo stwierdzenia jej nieważności stosownie do art. 145 § 1 pkt 1 albo pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.). W uzasadnieniu wyroku WSA wskazał, że „[o]rgan ARiMR stosując § 14 ust. 1 rozporządzenia prawidłowo (...), zmniejszył skarżącemu rentę strukturalną przysługującą mu od sierpnia 2009 roku o wskazaną kwotę emerytury, uwzględniając przy tym zmiany wysokości renty strukturalnej – jej zwiększenie (por. § 12 rozporządzenia) – jakie miały do tychczas miejsce. Bez wpływu na tak podjęte rozstrzygnięcie pozostawała okoliczność zawieszenia (wstrzymania) wobec skarżącego wypłaty świadczeń emerytalnych we wrześniu 2009 roku, z jednoczesną zwrotną wpłatą do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należności ustalonej w decyzji tego organu z dnia 28 sierpnia 2009 r. (...), dla rozstrzygnięcia kontrolo-

wanej sprawy istotne jest jedynie to, że skarżący nabył prawo do emerytury i bez znaczenia pozostaje okoliczność faktycznego otrzymywania przez niego świadczeń z tego tytułu, w tym także przyczyny braku wypłat tych świadczeń. Wobec powyższego niezasadny okazał się zarzut naruszenia § 14 ust. 1 rozporządzenia przez jego błędną wykładnię” (wyrok WSA, s. 9-10). WSA przyznał natomiast skarżącemu, że „organ ARiMR dopuścił się naruszenia art. 10 § 1 K.p.a. nie umożliwiając skarżącemu przed wydaniem decyzji drugoinstancyjnej na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań” (wyrok WSA, s. 13). WSA ocenił jednak, że brak jest podstaw, aby uznać, że uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W piśmie z 7 lutego 2017 r. skarżący wniósł skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA).

Wyrokiem z 28 czerwca 2019 r. NSA oddalił skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wyroku NSA między innymi podzielił stanowisko WSA, że „w sytuacji nabycia przez skarżącego prawa do emerytury w określonej wysokości, niższej niż renta strukturalna, istniał obowiązek zmniejszenia renty strukturalnej o kwotę emerytury – niezależnie od tego, czy skarżący emeryturę pobierał. Przepisy nie przewidują możliwości odstąpienia od obowiązku zmniejszenia renty strukturalnej w przypadku zawieszenia emerytury” (wyrok NSA, s. 16-17).

2.1. Zdaniem skarżącego, zakwestionowane w skardze przepisy naruszają jego konstytucyjne prawa wyrażone w art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wskazuje on, że pozbawienie prawa własności przez zmniejszenie wysokości przysługującej mu renty strukturalnej możliwe jest tylko na podstawie ustawy, a nie aktu podustawowego, jakim jest rozporządzenie. Ponadto ograniczenie tego prawa, w sytuacji gdy faktycznie nie pobierał on świadczenia emerytalnego, jest sprzeczne z istotą prawa własności, w tym z „istotą przyznania i pobierania renty strukturalnej, która służy zapewnieniu środków utrzymania uprawnionemu”. Skarżący podkreśla także, że niedopuszczalne jest takie ograniczenie prawa własności, które w sposób mniej korzystny traktuje własnych obywateli niż porządku prawne obywateli innych krajów. Wskazuje on, że ograniczenie to zaprzecza istocie renty strukturalnej, jej celom oraz założeniom, przez co jest niezgodne z Konstytucją. Podkreśla, że polskie uregulowanie jest sprzeczne z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającym i uchylającym niektóre rozporządzenia, które jest podstawą ustanawiania rent strukturalnych w polskim porządku prawnym.

3. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 23 lipca 2020 r. nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) w piśmie z 11 września 2020 r. zajął stanowisko, że: „§ 14 ust. 1 w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1220 ze zm.; dalej jako: rozporządzenie) w zakresie, w jakim dopuszcza możliwość obniżenia wysokości przyznanej renty strukturalnej podmiotom nie pobierającym świadczeń emerytalnych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa”. RPO poinformował także, że uzasadnienie swojego stanowiska przedstawi w późniejszym terminie.

W piśmie z 19 października 2020 r. RPO przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska.

Po pierwsze, RPO, powołując się na ogólny interes związany z postępowaniem w sprawie skargi konstytucyjnej – nakierowany w pierwszym rzędzie na eliminację niekonstytucyjnego przepisu, a nie wyłącznie na ochronę indywidualnego interesu skarżącego – doprecyzował wzorce kontroli wskazane w skardze konstytucyjnej. „[U]znając, że istota naruszenia praw i wolności przez wskazane jako przedmiot kontroli przepisy sprowadza się do naruszenia zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa przez beneficjentów, którzy przed rokiem 2015 kształtowali swoją sytuację majątkową w ten sposób, iż zrzekli się pobierania świadczeń emerytalnych na rzecz renty strukturalnej, Rzecznik wskazał jako wzorzec kontroli art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, art. 21 ust. 1 Konstytucji RP oraz w związku z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa” (pismo RPO, s. 7).

Po drugie, RPO ocenił, że pozbawienie, w oparciu o przepis rozporządzenia, podmiotów uprawnionych do pobierania renty strukturalnej przyznanych im świadczeń w sytuacji, gdy nie pobierają one świadczeń emerytalnych, z uwagi na brak takiego obowiązku stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa i ingerencję w konstytucyjne prawo własności. RPO podkreślił, że „[w]ątpliwości Rzecznika nie budzi zgodność z zasadą zaufania zmian wprowadzonych przez rozporządzenie z 27 lutego 2015 r. polegających na zobowiązaniu podmiotów uprawnionych do rent strukturalnych do pobierania świadczeń emerytalnych po uzyskaniu do nich prawa. Przepisy te zapewniają bowiem bezpieczeństwo prawne jednostce, która nie zostaje pozbawiona środków finansowych. Odmienne należy natomiast ocenić pozbawienie prawa do renty strukturalnej podmiotów niepobierających przysługującej im emerytury w okresie poprzedzającym doprecyzowanie przepisów dotyczących obowiązku pobierania należnych świadczeń emerytalnych w miejsce należnej wcześniej renty strukturalnej i wydawanie decyzji o zmniejszeniu rent strukturalnych w oparciu o § 14 ust. 1 w zw. z § 17 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 kwietnia 2004 r.” (tamże, s. 11). RPO za uprawnione uznał działanie jednostek, które „w zaufaniu do obowiązujących przepisów dokonywali wyboru polegającego na dalszym pobieraniu renty strukturalnej zamiast emerytury. Zobowiązanie takich podmiotów do zwrotu otrzymanych świadczeń stanowi *de facto* nieprzewidywalną dla ich ingerencję w ich prawa majątkowe, która może czynić wręcz niemożliwym swobodne kształtowanie stosunków życiowych przez te podmioty” (tamże RPO, s. 11).

5. Rada Ministrów (dalej: RM) w piśmie z 3 listopada 2020 r. wniosła o umorzenie postępowania 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; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

RM oceniła, że pomimo „rozbudowanego, związkowego wzorca, nie sprecyzowano, jakie prawo lub wolność konstytucyjna zdaniem skarżącego została naruszona” (pismo RM, s. 5), w konsekwencji skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów określonych w art. 79 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Rada Ministrów zarzuciła także skardze konstytucyjnej niespełnienie wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK. – którym jest uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. RM podniosła, że argumentacja zawarta w skardze konstytucyjnej jest lakoniczna i nie odnosi się do *petitum* skargi konstytucyjnej. W ocenie RM, skarżący nie precyzuje, jakie z wyrażonych w art. 64 ust. 1 Konstytucji wolności lub prawa doznały uszczerbku. Skarżący, w ocenie RM, „nie poświęca żadnej uwagi zagadnieniu definicji prawa do własności, którego analiza – w przypadku, gdy miałyby się znaleźć odniesienie do uprawnienia pobierania określonych świadczeń, byłaby szczególnie uzasadniona. W skardze konstytucyjnej nie znalazło się również miejsce na zdefiniowanie prawa do innych praw majątkowych. Wreszcie nie

odniesiono tych praw konstytucyjnych do przedmiotu kontroli, w związku z czym nie określono, w jaki sposób naruszona została Konstytucja” (tamże, s. 10).

RM oceniła, że „związkowo wskazany jako wzorzec kontroli art. 2 Konstytucji pełni w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej jedynie funkcję ornamentacyjną” (tamże, s. 7), oraz że „[n]ie jest także jasne, czy w skardze konstytucyjnej zarzuca się § 14 ust. 1 w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rent strukturalnych naruszenia istoty konstytucyjnego prawa podmiotowego, czy jego nieproporcjonalne ograniczenie” (tamże, s. 8).

Z ostrożności procesowej, w wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Rada Ministrów zajęła następujące stanowisko: „§ 14 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1220) w zakresie, w jakim przewiduje obniżenie wysokości renty strukturalnej osobom niepobierającym świadczeń emerytalnych, które nabyły prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, lub ubezpieczenia społecznego rolników nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.

W ocenie Rady Ministrów, „uprawnienie do otrzymywania renty strukturalnej nie stanowi innego prawa majątkowego w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji również to konstytucyjne prawo podmiotowe – podobnie jak prawo własności – nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli dla § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rent strukturalnych w zakresie, w jakim przewiduje obniżenie wysokości renty strukturalnej osobom niepobierającym świadczeń emerytalnych, które nabyły prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, lub ubezpieczenia społecznego rolników” (tamże, s. 24).

6. Prokurator Generalny (dalej: PG) w piśmie z 3 sierpnia 2021 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

PG wskazał, że art. 64 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji są nieadekwatnymi wzorcami kontroli, gdyż „prawomocne orzeczenie, którego podstawą była zaskarżona regulacja nie dotyczyło własności” (pismo PG, s. 13), a także nie ma ona „związku z przejściem praw lub obowiązków zmarłego na inne podmioty, a więc nie odnosi się do dziedziczenia” (tamże, s. 16). PG nie stwierdził także podstaw do przeprowadzenia oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 1 Konstytucji, „gdyż Skarżący nie wyjaśnił należycie sposobu naruszenia prawa podmiotowego wynikającego z art. 64 ust. 1 Konstytucji ani nie powołał adekwatnych argumentów mogących uprawdopodobnić niezgodność zaskarżonej regulacji z prawem wynikającym z tego wzorca kontroli” (tamże, s. 17).

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, na każdym etapie postępowania niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi jedna z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania (por. zamiast wielu, wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i powołane tam orzecznictwo).

2. Przedmiot i wzorce kontroli.

W *petitum* skargi konstytucyjnej, skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności § 14 ust. 1 w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na uzyskiwanie rent strukturalnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 1220; dalej: rozporządzenie) w zakresie, w jakim „pozwalają one na zmniejszenie w drodze decyzji administracyjnej kwoty otrzymywanej renty strukturalnej o kwotę emerytury, do której uprawniony nabędzie jedynie prawo z ubezpieczenia społecznego lub z zaopatrzenia emerytalnego lub z ubezpieczenia społecznego rolników”, ze wskazanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli – art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z zaskarżonym § 14 ust. 1 rozporządzenia, „[w] przypadku gdy uprawniony do renty strukturalnej w trakcie jej pobierania nabędzie prawo do emerytury z ubezpieczenia społecznego lub zaopatrzenia emerytalnego, lub ubezpieczenia społecznego rolników, rentę strukturalną zmniejsza się o kwotę tej emerytury”. Związkowo wskazany § 17 ust. 1 rozporządzenia stanowi, że: „[k]ierownik biura powiatowego Agencji [Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa] wydaje decyzje administracyjne w sprawach przyznania, zawieszania i zmniejszania rent strukturalnych”.

3. Ocena dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

3.1. Merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uwarunkowane ustaleniem, czy spełnia ona wymagania procesowe, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji, a które zostały dookreślone w art. 53 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).

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”. Z przepisu tego oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnej sprawie skarżącego, lecz są akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc okre-

ślenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (zob. art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (zob. art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

3.2. Rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełnia procesowych przesłanek dopuszczających wydanie wyroku w sprawie.

3.2.1. Skarga konstytucyjna nie realizuje przesłanek merytorycznego rozpoznania zawartych w art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

Analiza skargi konstytucyjnej, zarówno jej *petitum*, jak i uzasadnienia, prowadzi do wniosku, że skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu konstytucyjnych wolności i praw w ograniczeniu własności (w szczególności s. 6 skargi), podczas gdy ostateczne rozstrzygnięcie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach wskazane przez skarżącego nie dotyczy własności.

Po pierwsze, decyzja o obniżeniu wysokości renty strukturalnej za okres, za który nie zrealizowano płatności, nie wywołuje bezpośredniego uszczerbku w majątku osoby, której wcześniej przyznano to świadczenie w wyższej wysokości, lecz powoduje zmniejszenie wysokości przysługującego osobie uprawnionej roszczenia z tego tytułu i może skutkować pogorszeniem jej sytuacji materialnej jedynie na przyszłość. Po drugie, decyzja o obniżeniu wysokości renty strukturalnej za okres, za który wypłacono już to świadczenie, także nie dotyczy własności pobranych z tego tytułu środków, w szczególności nie przesądza o nakazie ich zwrotu. Postępowanie w sprawie ustalenia kwoty nienależnie pobranych płatności jest bowiem samodzielnym postępowaniem administracyjnym, prowadzonym w trybie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2157, ze zm.). Na jego podstawie organ ustala – w drodze decyzji administracyjnej – kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków publicznych (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2017 r., sygn. akt II GSK 1302/17, Lex nr 2420852). W konsekwencji, art. 64 ust. 3 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonych w skardze przepisów § 14 ust. 1 w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia, które nie stanowią podstawy do ingerencji we własność skarżącego.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału, „każdy z trzech ustępów art. 64 Konstytucji reguluje odmienny zakres zagadnień związanych z prawem własności. Art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, przewiduje przede wszystkim obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienie możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznanie im odpowiedniej ochrony, przy czym jej art. 64 ust. 2 doprecyzowuje, że rozważane prawa mają podlegać ochronie równej dla wszystkich. Zagadnienie dopuszczalności ograniczania prawa własności zostało uregulowane z kolei w art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze

ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie dochodzi do naruszenia jej istoty. Granice możliwych ograniczeń pozostałych praw majątkowych wynikają z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, z zastrzeżeniem, że omawiany przepis, w zakresie nieuregulowanym w jej art. 64 ust. 3, odnosi się również – jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – do ingerencji w prawo własności” (wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80; zob. także postanowienie z 16 grudnia 2014 r., sygn. SK 2/12, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 128; wyrok z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2).

W odniesieniu do wzorca – art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawet z zastosowaniem zasady *falsa demonstratio non nocet* i jeśliby uznać, że skarżący odnosi zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej względem innych praw majątkowych, mieszczących się także w zakresie ochrony art. 64 ust. 1 Konstytucji, rozpoznanie skargi było niedopuszczalne, ponieważ skarżący nie określił należycie sposobu naruszenia prawa podmiotowego wynikającego z tego przepisu ani nie powołał adekwatnych argumentów mających uprawdopodobnić niezgodność zaskarżonej regulacji z prawem wynikającym z tego wzorca kontroli.

Z tych samych względów za nieadekwatny wzorzec kontroli trzeba uznać także art. 21 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

Z kolei art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazany w skardze nie jest samodzielnym wzorcem kontroli (zob. wyrok TK z 14 lutego 2012 r., sygn. P 20/10, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 15).

Skarżący nie sformułował także żadnych dodatkowych argumentów, które pozwalałyby uprawdopodobnić naruszenie innych wolności i praw wywodzonych z pozostałych wzorców kontroli wskazanych w skardze konstytucyjnej. W szczególności argumentów takich nie przedstawił w odniesieniu do art. 2 Konstytucji.

Biorąc powyższe pod uwagę, wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie zostało umorzone (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).