



PK VIII TK 25.2020

SK 19/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M Z. o [s]twierdzenie 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. z 2015 r. poz. 346) z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) § 2 w zw. z § 1 pkt 4 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. z 2015 r., poz. 346) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz jest zgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP;

- 2) postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE

M Z. (dalej: Skarżący), działając przez swojego pełnomocnika, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, zaskarżając § 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. z 2015 r., poz. 346, dalej: rozporządzenie zmieniające) i wnosząc o stwierdzenie jego niezgodności z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (wydaje się że Skarżący omyłkowo w *petitum* skargi wskazał art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP).

Zaskarżony przepis rozporządzenia zmieniającego stanowił podstawę prawną wydania przez Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wyroku z dnia czerwca 2019 r., o sygn. I , oddalającego skargę kasacyjną

wniesioną przez Skarżącego na decyzje Dyrektora Oddziału Zamiejscowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: ARiMR) w O. z dnia lipca 2016 r. nr , nr i nr oraz wyroku z dnia z dnia czerwca 2019 r., o sygn. , oddalającego skargę kasacyjną wniesioną przez Skarżącego na decyzję Dyrektora Oddziału Zamiejscowego ARiMR w O. z dnia sierpnia 2016 r., nr .

Powyższymi wyrokami orzeczono w sposób ostateczny o prawach i obowiązkach Skarżącego.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

W dniu lipca 2011 r. Skarżący złożył w Biurze Powiatowym ARiMR w L. wniosek o przyznanie pomocy na zalesienie trzech działek rolnych o powierzchni ha, ha oraz ha. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w L. wydał w dniu czerwca 2012 r. trzy decyzje administracyjne w sprawie przyznania pomocy na zalesienie dla wnioskowanych działek, przyznając Skarżącemu płatności z tytułu m. in. premii zalesieniowej, płatnej corocznie przez 15 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia, w wysokości odpowiednio dla każdej działki: zł, zł i zł (tj. 1 580 zł na każdy hektar działki).

W dniu lipca 2013 r. Skarżący złożył w Biurze Powiatowym ARiMR w L. wniosek o przyznanie pomocy na zalesienie kolejnej działki o powierzchni ha. W dniu czerwca 2014 r. Skarżącemu przyznano pomoc na zalesienie przedmiotowej działki, przyznając mu płatność z tytułu m. in. premii zalesieniowej, płatnej corocznie przez 15 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia, w wysokości zł (tj. 1 580 zł na każdy hektar działki).

W dniach kwietnia 2016 r. maja 2016 r. oraz czerwca 2016 r. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w L. wydał cztery decyzje (o numerach , , ,

) w sprawie zmiany wskazanych wyżej decyzji o przyznaniu pomocy na zalesienie, w części dotyczącej premii zalesieniowej. Na mocy decyzji zmieniających, w każdym przypadku kwota premii zalesieniowej została zmniejszona do poziomu 1 190 zł na każdy hektar działki.

Jako podstawę prawną decyzji zmieniających Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w L. wskazał § 2 rozporządzenia zmieniającego.

Skarżący odwołał się do powyższych decyzji do Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w O. – jako organu drugiej instancji, wniósł o ich uchylenie i umorzenie postępowania w całości. Skarżący zarzucił, że § 2 rozporządzenia zmieniającego nie może stanowić podstawy prawnej zaskarżonych decyzji, ponieważ wykracza on poza delegację ustawową, a ponadto podważa zasadę bezpieczeństwa prawnego i zasadę ochrony praw słusznie nabytych w zakresie, w jakim dopuszcza zmianę decyzji ostatecznych, na podstawie których strona nabyła prawo.

Po rozpatrzeniu powyższych odwołań, organ II instancji decyzjami z dnia lipca 2016 r. oraz z dnia sierpnia 2016 r. (o numerach , ,) utrzymał w mocy zaskarżone decyzje organu I instancji. Uzasadniając decyzje Dyrektor Oddziału Regionalnego ARiMR w O. wskazał, że Skarżący otrzymał płatność w ramach systemów wsparcia bezpośredniego za rok 2015 z tytułu jednolitej płatności obszarowej do powierzchni ha, w tym do powierzchni zalesionej – czyli także działek, których dotyczyły zaskarżone decyzje – co rekompensuje mu straty wynikłe z wydania decyzji. Dyrektor potwierdził zasadność zmiany kwoty wysokości premii w związku z zajściem przesłanek przewidziany w § 2 rozporządzenia zmieniającego.

Wobec powyższego stanowiska Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w O., Skarżący wniósł na wydane przez niego decyzje skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w O. WSA w O.

NSA uznał, że art. 163 k.p.a. został prawidłowo zastosowany w sprawie Skarżącego, a § 2 rozporządzenia zmieniającego jest „przepisem szczególnym” w rozumieniu tego artykułu. NSA przyznał, że uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 163 k.p.a. godzi w zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadę trwałości decyzji ostatecznych – wyrażone w art. 16 k.p.a. Wskazał jednak, że zasada ochrony praw słusznie nabytych (i powiązana z nią nierozzerwalnie zasada trwałości decyzji ostatecznych) nie ma charakteru bezwzględnego. *Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany sytuacji prawnej jednostek, w tym również zniesienia lub ograniczenia dotychczas posiadanych praw. Uwagi te nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do tej sfery aktywności, którą jest działalność rolnicza. Jej specyfika wyraża się, między innymi, w oddziaływaniu na nią szeregu zewnętrznych czynników natury obiektywnej, które wymagają odpowiedniej reakcji ze strony prawodawcy.*

NSA podniósł także, że zmiana wysokości premii zalesieniowej należnej Skarżącemu wiąże się z przyznaniem mu jednocześnie uprawnienia do uzyskania płatności bezpośrednich – co jest korzystne dla jego interesów ekonomicznych. W związku z tym, NSA za nietrafne uznał zarzuty Skarżącego dotyczące naruszenia norm konstytucyjnych wskazanych w skardze kasacyjnej.

W uzasadnianiu skargi konstytucyjnej Skarżący wskazał, że § 2 rozporządzenia zmieniającego został wydany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z naruszeniem przepisu art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, poprzez wykroczenie poza delegację ustawową, zawartą w art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 ustawy PROW i przyznanie kierownikom biur powiatowych ARiMR uprawnienia do zmiany ostatecznych decyzji o przyznaniu pomocy na zalesienie poprzez zmianę wysokości premii zalesieniowej. To naruszenie przepisu art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP spowodowało powstanie normy zawartej w przepisie § 2 rozporządzenia zmieniającego, która – w ocenie

Skarżącego – narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony praw słusznie nabytych (z uwagi na zmniejszenie przynależnej mu premii zalesieniowej) oraz narusza jego prawa majątkowe (chronione w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), w zakresie w jakim zmienia ona pierwotnie ustaloną premię zalesieniową, będącą rekompensatą z tytułu utraty dochodów z prowadzonej produkcji rolnej.

Uzasadniając niezgodność przepisu § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Skarżący wskazał, że – w jego ocenie – z treści przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW nie wynika upoważnienie dla Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do zmieniania stawki pomocy premii zalesieniowej (§ 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego) i nakładania na właściwe organy administracyjne obowiązku zmiany ostatecznych decyzji o przyznaniu pomocy (§ 2 rozporządzenia zmieniającego). Jego zdaniem, dokonanie przez ministra zmiany wysokości stawki premii zalesieniowej z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku zmiany wydanych uprzednio ostatecznych decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy prowadzi *de facto* do stosowania prawa z mocą wsteczną. Skarżący podkreśla, że delegacja do wydania § 2 rozporządzenia zmieniającego została wydobyta z treści przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w oparciu o domniemanie i wykładnię celowościową – a nie jego literalne brzmienie. Kwestionowany § 2 rozporządzenia zmieniającego wykracza poza przedmiot i treść normowanych stosunków, a ponadto jest on sprzeczny z normami Konstytucji (art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze) oraz ustawą na podstawie której został wydany. W opinii Skarżącego, regulacje dopuszczające zmianę decyzji administracyjnych na podstawie których strona nabyła prawo należą do materii ustawowej i nie powinny być regulowane w aktach niższego rzędu.

Postanowieniem z dnia 30 stycznia 2020 r., o sygn. Ts 170/19, Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

Przed przystąpieniem do oceny konstytucyjności zaskarżonych unormowań konieczne jest ustalenie, czy analizowana skarga spełnia wymagania formalne. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest bowiem pogląd, że nadanie skardze konstytucyjnej biegu nie przesądza o spełnieniu formalnoprawnych przesłanek dopuszczalności orzekania w danej sprawie. Trybunał jest bowiem na każdym etapie postępowania obowiązany do badania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94; 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70; 26 maja 2015 r., sygn. SK 6/13, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 76; 11 października 2017 r., sygn. K 14/16, OTK ZU seria A z 2017 r., poz. 69; 10 lipca 2018 r., sygn. SK 5/17, OTK ZU seria A z 2018 r., poz. 46).

Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Przesłanki wniesienia oraz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej zostały uregulowane w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz w art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: uotpTK).

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący. Zgodnie z drugą przesłanką, wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Ostatnim warunkiem jest konieczność wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącego, stanowi źródło naruszenia jego wolności lub praw (zob. m.in. postanowienia TK z dnia: 5 listopada 2013 r., sygn. SK 15/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 127;

30 listopada 2015 r., sygn. SK 30/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 184; 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU seria A z 2020 r., poz. 44 oraz powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

Z kolei, stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 1-4 uotpTK, skarga powinna zawierać: po pierwsze, określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją (pkt 1); po drugie, wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – w ocenie skarżącego – zostały naruszone (pkt 2); po trzecie, uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (pkt 3); po czwarte, przedstawienie stanu faktycznego (pkt 4).

W piśmiennictwie podkreśla się, że warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest w szczególności udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego (zob. L. Bosek, M. Wild, *Kontrola konstytucyjności prawa. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism procesowych.*, wyd. 2014, Legalis 2020, II.§9.II).

Do materialnych przesłanek instytucji skargi konstytucyjnej zalicza się: a) osobisty interes prawny, a nie obiektywny – jak przy konstrukcji skargi powszechnej (*actio popularis*), i b) interes aktualny – a nie potencjalny (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016, tom II, s. 893). Jak wskazuje się w piśmiennictwie, *[j]eżeli w wyniku dokonanej analizy Trybunał dojdzie do przekonania, że skarga konstytucyjna nie wpłynie na sferę praw i wolności skarżącego, TK przyjmuje niedopuszczalność skargi. Sytuacja*

taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy niekorzystne względem skarżącego rozstrzygnięcie zapadło nie tylko w wyniku zastosowania zaskarżonego przepisu, lecz także z innych przyczyn, których skarżący nie kwestionuje w swojej skardze. W takiej sytuacji nawet w przypadku uwzględnienia skargi konstytucyjnej oraz wznowienia postępowania na zasadach określonych w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, nie będzie mogła nastąpić restytucja interesów skarżącego [L. Bosek, M. Wild, op. cit., II.§9.II.1.C.c).3].

Przedmiotem skargi konstytucyjnej może być zatem wyłącznie ta norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Przesądza to o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniem praw lub wolności konstytucyjnych. Regulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (zob. postanowienie TK z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77 i przywołane tam orzeczenia).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że *[d]o zasadniczych przesłanek dopuszczalności występowania ze skargą konstytucyjną należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany (...) do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację (postanowienie TK z dnia 19 października 2004 r., sygn. SK 13/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 101).*

Jednakże, niekonstytucyjną treść normy prawnej, stanowiącej podstawę wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego, należy odróżnić od dyskusyjnego zastosowania normy prawnej w ostatecznym orzeczeniu w sprawie skarżącego. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, niedopuszczalna jest skarga konstytucyjna na stosowanie prawa, a więc skarga, której zarzuty dotyczą przyjętej przez sąd wykładni przepisu, nieprawidłowej subsumpcji stanu faktycznego czy też wadliwości argumentacji sformułowanej w ostatecznym orzeczeniu (*vide* – postanowienie z dnia 27 kwietnia 2016 r., sygn. akt Ts 62/16, OTK ZU seria B z 2016 r., poz. 363).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszego postępowania, wskazać należy co następuje.

W pierwszej kolejności należy poczynić rozważania na temat przedmiotu zaskarżenia.

Z *petitum* skargi konstytucyjnej wynika, że Skarżący kwestionuje konstytucyjność przepisu § 2 rozporządzenia zmieniającego. Zgodnie z tym przepisem *[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.

Z przepisu powyższego Skarżący wywodzi normę upoważniającą kierownika biura powiatowego ARiMR do wydawania decyzji administracyjnych zmieniających wydane wcześniej, posiadające przymiot ostateczności, decyzje administracyjne, przyznające m. in. premię zalesieniową. Z treści uzasadnienia skargi wynika, że Skarżący kwestionuje nie tylko samą – wprowadzaną kwestionowanym przepisem – podstawę prawną do zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych, ale także kierunek dokonywanej zmiany, tj. zmniejszenie wysokości premii zalesieniowej z 1 580 zł/ha na rok na 1 190 zł/ha na rok. W związku z powyższym wskazać należy, że wskazany przez Skarżącego samodzielnie przepis § 2 rozporządzenia zmieniającego jest zbyt ubogi treściowo, by wywieść z niego kwestionowaną przez Skarżącego normę. Zgodnie z art. 67 uotpTK, Trybunał podczas orzekania jest związany zakresem zaskarżenia, przy czym zakres ten obejmuje zarówno wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, jak i sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją (wzorce kontroli). Jak jednak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, związanie to należy rozumieć na tle ugruntowanej w europejskiej kulturze prawnej zasady *falsa demonstratio non nocet* w myśl której, podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Rekonstrukcji zarzutu sformułowanego w skardze konstytucyjnej należy zatem dokonywać zarówno na podstawie jej *petitum*, jak i uzasadnienia, które stanowi część skargi. W treści uzasadnienia skargi Skarżący dostrzega, że źródłem zmniejszenia wysokości premii zalesieniowej do poziomu 1 190 zł/ha na rok jest § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego. Przyjąć więc należy, że zakres

zaskarżenia skargą konstytucyjną obejmuje normę wywiedzioną z § 2 w zw. z § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego.

W dalszej kolejności należy zastanowić się nad zaproponowanymi przez Skarżącego wzorcami kontroli. Skarżący wskazuje jako niezależne wzorce kontroli art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Również w uzasadnieniu skargi Skarżący przeprowadza odrębne wywody co do każdego z zaproponowanych wzorców.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się w przeszłości na temat dopuszczalności powoływania art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w skardze konstytucyjnej. Podkreślał, że możliwość ta ma charakter wyjątkowy i subsydiarny oraz pojawia się w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy skarżący wywiedzie z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wskazane w treści innych przepisów konstytucyjnych; wówczas przepis ten będzie samodzielny wzorcem kontroli. Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym – wówczas art. 2 Konstytucji będzie pełnił funkcję pomocniczego wzorca kontroli, występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. np. wyrok z 28 października 2010 r., sygn. SK 19/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 83 i powołane tam orzecznictwo, postanowienie z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. SK 17/16, OTK ZU seria A z 2021, poz. 38).

Z treści skargi (zarówno z *petitum* jak i z uzasadnienia) wynika, że art. 2 Konstytucji miał pełnić charakter samodzielnego wzorca kontroli. W uzasadnieniu zarzutu niezgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego Skarżący podniósł, że kwestionowana przez niego norma godzi w zasadę bezpieczeństwa prawnego oraz zasadę ochrony praw słusznie nabytych. Uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanej normy z wskazanymi

zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji ogranicza się do wskazania, że kwestionowana norma *podważa zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasadę ochrony praw słusznie nabytych w zakresie w jakim dopuszcza zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych, na podstawie których wnoszący odwołanie nabył prawo (zmniejszenie premii zalesieniowej z 1580 zł/ha do 1190 zł /ha)*. Trudno powyższy wywód uznać za wyczerpujący ustawowe kryterium uzasadnienia zarzutu z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie. Pozostała część uzasadnienia tego zarzutu to przytoczenie poglądów dotyczących treści i działania zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasady ochrony praw słusznie nabytych, a także szeroka polemika z zapadłymi w sprawie Skarżącego orzeczeniami sądów administracyjnych. Przyjąć w związku z tym należy, że Skarżący nie wykazał aby w jego sprawie zasadnym było zastosowanie jako samodzielnego wzorca kontroli art. 2 Konstytucji i postępowanie w tym zakresie winno zostać umorzone.

Wydaje się jednak, że – w duchu zasady *falsa demonstratio non nocet* – zasadnym może okazać się rozważenie, czy art. 2 Konstytucji winien być wzięty pod uwagę jako wzorzec związkowy z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Podstawową treścią art. 64 ust. 1 Konstytucji jest wyrażenie prawa do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia, w tym zakresie przepis ten stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie ogólnej zasady ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Z kolei art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje zasadę, zgodnie z którą, powyższe prawa podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także

obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej, ochronę tą ograniczać, bądź w sposób nieuprawniony różnicować (zob. K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, tom I, s. 1457-1463).

W wyroku z dnia 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05 (OTK ZU nr 2/A/2008 poz. 27) Trybunał wskazał, że ustrojodawca nie definiuje pojęcia innych praw majątkowych, ani nie wymienia poszczególnych typów tych praw. *To znaczy, że prawa majątkowe należy traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych, wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym uprawnionego. W Konstytucji są wymienione odrębnie tylko prawo własności i prawo dziedziczenia, natomiast istnienie innych praw gwarantowane jest w sposób sumaryczny. Obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest ustanowienie i ochrona praw majątkowych, tym bardziej, że bez istnienia zróżnicowanego systemu praw majątkowych trudna byłaby należyta realizacja zasady „wolności majątkowej”.*

W wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97) Trybunał podniósł, że gwarancją konstytucyjną (z art. 64) są objęte takie prawa podmiotowe, które mają realizować określony interes majątkowy. Trybunał przyjął, że przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji nie może być interpretowany tylko w sposób odnoszący się do praw majątkowych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych. Ochronie podlegają bowiem wszelkie prawa majątkowe, w tym tzw. publiczne prawa majątkowe.

Trybunał zwracał uwagę, że ustawodawca jest władny kreować, na potrzeby określonych stosunków prawnych, prawo majątkowe dotąd nieregulowane (zob. wyrok z 11 lipca 2012 r., sygn. K 8/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 78). Również proces interpretacji i stosowania wszelkich przepisów dotyczących własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia powinien też uwzględniać konstytucyjny nakaz ochrony tych praw,

a w wypadkach wątpliwych powinna przeważać wykładnia służąca tej ochronie (zob. wyrok z dnia 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05).

Inne prawa majątkowe tworzą swoisty system. Z jednej strony oddziałuje on na treść i zakres prawa własności – ponieważ sensem istnienia wielu praw majątkowych jest ograniczenie prawa własności – z drugiej natomiast tworzy hierarchię wewnętrzną. Niektórym prawom przypisuje się wyższą rangę, która daje im pierwszeństwo w razie konfliktu z innymi prawami. Prawom majątkowym, które są szczególnie bliskie prawa własności udzielana jest intensywniejsza ochrona (zob. wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85, 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124, 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, OTK ZU A/2019, poz. 68).

Mając na względzie powyższe rozważania, przyjąć należy, że prawo Skarżącego do otrzymania premii zalesieniowej jest prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji i korzysta z przewidzianej tymi przepisami ochrony. Nie ulega wątpliwości, że prawo to realizuje określony interes majątkowy Skarżącego. Zauważyć też należy, że nie jest to prawo bardzo bliskie prawu własności nieruchomości Skarżącego, a więc nie powinno korzystać z ochrony o szczególnej intensywności. Premia zalesieniowa jest rekompensatą z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i zalesienia ich i nie jest związana z istotnym ograniczeniem prawa własności nieruchomości Skarżącego.

Powracając raz jeszcze do art. 2 Konstytucji w celu powiązania go z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji warto wskazać na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999 r., o sygn. K 36/98 (OTK ZU nr 3/1999, poz. 40). W wyroku tym Trybunał przeprowadził szeroki wywód dotyczący klauzuli demokratycznego państwa prawnego i wywodzonych z niej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasady ochrony praw słusznie nabytych. Kończąc powyższy wywód Trybunał wskazał,

że [g]dy (...) chodzi o zasadę ochrony praw słusznie nabytych, to – w odniesieniu do praw majątkowych – znajduje ona dodatkowe potwierdzenie w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Powiązanie treści zawartych w art. 2 i art. 64 ust. 2 pozwala na wskazanie, że prawa majątkowe, które zostały nabyte zgodnie z prawem, podlegać muszą ochronie konstytucyjnej.

W uzasadnieniu skargi Skarżący podnosi, że jego (słusznie nabyte) prawo majątkowe – tj. prawo do otrzymania corocznej premii zalesieniowej – zostało ograniczone przez kwestionowaną normę, poprzez obniżenie wysokości tej premii, która stanowi rekompensatę za wyłączenie gruntów zalesionych z produkcji rolnej. Skarżący wskazuje, że nowy mechanizm przyznawania świadczeń z funduszy UE na zalesione grunty jest dla niego niekorzystny, ponieważ zastępuje stabilne finansowanie przyznane na okres 15 lat finansowaniem udzielanym rokrocznie, na podstawie odrębnej decyzji administracyjnej. Skarżący podnosi także, że w związku ze zmniejszeniem wysokości premii zalesieniowej przestała ona spełniać swoją funkcję, tj. funkcję rekompensaty za utracone dochody z rolnictwa.

W związku z powyższym przypomnieć należy, że wskazana w rozporządzeniu z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesienie gruntów innych niż rolne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 153 ze zmianami; dalej: rozporządzenie zalesieniowe) premia zalesieniowa jest świadczeniem o ściśle określonych charakterze. Zgodnie z przepisem § 8 pkt 3 tego rozporządzenia 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. Definicja premii zalesieniowej jasno wskazuje więc na jej funkcję kompensacyjną.

Z uzasadnienia projektu rozporządzenia zmieniającego wynik, że zmiana wysokości premii zalesieniowej została podyktowana koniecznością dostosowania rozporządzenia zalesieniowego do 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. U. UE L 347, str. 608 ze zmianami; dalej: rozporządzenie 1307/2013). Zgodnie z art. 32 ust. 2 lit. b (ii) rozporządzenia 1307/2013 „kwalifikujący się hektar” oznacza *każdy obszar, który zapewnił rolnikowi prawo do płatności w 2008 r. w ramach systemu płatności jednolitych lub systemu jednolitej płatności obszarowej określonych odpowiednio, w tytule III orz IVa rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, i który: (...) w okresie, w którym mają zastosowanie odnośne zobowiązania danego rolnika, jest zalesiony zgodnie z art. 31 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 lub art. 43 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 lub art. 22 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 lub w ramach systemu krajowego, którego warunki są zgodne z art. 43 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 lub art. 22 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 (...).*

Zmiana w stosunku do obowiązującego uprzednio systemu wprowadzonego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. U. UE L 277, str. 1 ze zmianami; dalej: rozporządzenie 1698/2005) polegała na wprowadzeniu możliwości uzyskania do gruntów zalesionych – zgodnie z art. 43 rozporządzenia 1698/2005 – płatności bezpośrednich, co do 2015 r. nie było możliwe.

Pamiętać także należy, że kwota premii zalesieniowej – obowiązująca do wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego – została wyliczona z uwzględnieniem tej okoliczności, że do zalesionych gruntów nie można było uzyskać płatności bezpośrednich, i kwota premii powyżej 1 190 zł/ha na rok

stanowiła właśnie rekompensatę z tytułu utraconych płatności bezpośrednich, w wysokości średniej płatności bezpośredniej.

W związku z powyższym podkreślić należy, że premia zalesieniowa – w przypadku gruntów kwalifikujących się do płatności bezpośrednich – w wysokości 1 190 zł/ha na rok stanowi, w chwili obecnej, kwotę rekompensaty z tytułu utraconych dochodów z działalności rolniczej. Kwota ta nie obejmuje już rekompensaty z tytułu utraconych płatności bezpośrednich, ponieważ począwszy od 2015 r. można uzyskać płatności bezpośrednie wskazane w rozporządzeniu 1307/2013.

Zasada ochrony słusznie nabytych praw majątkowych nie ma charakteru bezwzględneho. Ustawodawca może odstąpić od jej przestrzegania, ale tylko wtedy, gdy jest to usprawiedliwione koniecznością ochrony innej zasady konstytucyjnej (zob. wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

Z zasady ochrony praw słusznie nabytych wynika niedopuszczalność arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym, występującym w obrocie prawnym. Ochrony praw słusznie nabytych nie można jednak utożsamiać z ich nienaruszalnością. Powyższa zasada nie ma więc charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Odstąpienie od zasady ochrony praw słusznie nabytych jest dopuszczalne, jeśli uzasadnia to inna zasada lub wartość konstytucyjna. Zmiana sytuacji prawnej jest dopuszczalna, jeśli:

- 1) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych;
- 2) nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych;

3) wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych;

4) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Zasada ta chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (zob. wyrok TK z dnia 16 czerwca 2021 r., sygn. P 10/20, OTK ZU A/2021, poz. 40 i przywołane tam orzecznictwo).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sprawy Skarżącego wskazać należy, że kwestionowana norma nie narusza konstytucyjnego standardu ochrony praw nabytych. Wskazać należy, że zmiana (zmniejszenie) wysokości premii zalesieniowej, wprowadzona kwestionowaną normą, nie jest wyrazem arbitralnej decyzji prawodawcy. Premia zalesieniowa jest jednym z licznych instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (dalej: WPR) Unii Europejskiej (dalej: UE). Jest ona instrumentem funkcjonującym w obszarze drugiego filaru WPR – tj. Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich, w dziedzinie inwestycji w rozwój obszarów zalesionych oraz poprawy stanu lasów. W poprzednim stanie prawnym – na poziomie prawodawstwa UE – źródłem funkcjonowania premii zalesieniowej był przepis art. 43 ust. 1 lit c rozporządzenia 1698/2005. Maksymalna wysokość premii zalesieniowej została określona w załączniku nr I do rozporządzenia 1698/2005 i dla rolników mogła ona wynieść do 700 euro na zalesiony hektar. Począwszy od 1 stycznia 2014 r. do premii zalesieniowej stosuje się rozporządzenie 1305/2013. Kwestie zalesiania i związanych z tym

świadczeń reguluje art. 22 tego rozporządzenia. Pamiętać należy o tym, że uchylenie rozporządzenia 1698/2005 i wejście w życie rozporządzenia 1305/2013 było wyrazem reformy całej WPR. Reforma 2013 r. rozpoczęła realizację założeń WPR na lata 2014-2020, wśród których pojawiał się np. konsolidacja obu filarów WPR polegająca m. in. na zwiększeniu elastyczności pomiędzy filarami – od 2015 r. państwa członkowskie mogą przesuwac kwoty pierwotnie przyznane w ramach danego filaru w obu kierunkach.

Rozporządzenie 1305/2013 – reformujące politykę rozwoju obszarów wiejskich – jest ściśle powiązane z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE. L nr 347 str. 549; dalej: rozporządzenie 1306/2013). Rozporządzenie 1306/2013 – jak wskazuje na to już sam jego tytuł – reguluje m. in. kwestie finansowania wydatków w ramach WPR, w tym wydatków na rozwój obszarów wiejskich, a w szczególności zasady finansowania tych działań z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Zgodnie z art. 30 powyższego rozporządzenia (zatytułowanym *Zakaz podwójnego finansowania*) *[w]ydatki finansowane w ramach EFRROW nie podlegają żadnemu innemu finansowaniu z budżetu Unii. Zasady stosowania rozporządzenia 1306/2013 zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. (Dz. U. UE. L nr 227 str. 69; dalej: rozporządzenie 809/2014). Zgodnie z art. 28 ust. 1 lit. b tego rozporządzenia kontrole administracyjne w ramach systemu zintegrowanego mają zagwarantować brak występowania podwójnego finansowania z innych systemów unijnych.*

W związku z powyższym, wskazać należy, że zakaz podwójnego finansowania z budżetu Unii wydatków finansowanych w ramach EFRROW wynika wprost z regulacji prawnych UE.

Obowiązująca w Polsce ustawa PROW jest aktem zasadniczo o charakterze kompetencyjnym. Poprzez ustalenie zadań i kompetencji jednostek organizacyjnych i organów umożliwia wsparcie rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRROW w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – a tym samym jest instrumentem umożliwiającym realizację w Polsce prawodawstwa UE. Rozporządzenie zalesieniowe wydane na podst. art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 ustawy PROW reguluje szczegółowe warunki i tryb przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, określając w załączniku nr 4 m. in. wysokość premii zalesieniowej.

Mając więc na względzie wzajemne relacje pomiędzy wskazanymi powyżej aktami prawa UE i prawa krajowego stwierdzić trzeba, że zmiana wysokości premii zalesieniowej wprowadzona kwestionowaną normą nie była wyrazem arbitralnej decyzji krajowego prawodawcy, a stanowiła odzwierciedlenie reformy WPR przeprowadzonej w 2013 r. Z dniem akcesji Polski do UE częścią krajowego porządku prawnego stało się prawo unijne wraz z całym dotychczas wypracowanym przez instytucje unijne dorobkiem. Zgodnie z art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., nr 90, poz. 864) rozporządzenia przyjęte przez właściwe instytucje UE wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Normy rozporządzenia mają zatem charakter generalny i abstrakcyjny. Adresatami norm rozporządzeń są nie tylko państwa członkowskie i ich organy, lecz także jednostki (podmioty prywatne). Prawo UE jest stosowane na gruncie krajowych systemów prawnych zgodnie z zasadami pierwszeństwa, skutku bezpośredniego oraz skutku pośredniego. Pamiętać także należy o zasadzie supremacji (pierwszeństwa), przesądzającej o pierwszeństwie stosowania prawa UE w razie kolizji prawa krajowego z regulacjami unijnymi. Powyższa zasada nie została wyrażona w prawie traktatowym, niemniej została ona utrwalona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE i deklaracji nr 17

załączonej do Traktatu z Lizbony (Dz. U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569). Zasada pierwszeństwa prawa UE znajduje zastosowanie do wszystkich prawnie wiążących źródeł prawa UE, dotyczy zatem przepisów prawa pierwotnego oraz przepisów prawa pochodnego, a także umów międzynarodowych zawartych pomiędzy UE a państwami trzecimi. Nie ulega wątpliwości, że rozporządzenia wydane przez uprawnione organy UE objęte są zasadą pierwszeństwa. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Aministrazione delle Finanze dello Stato* przeciwko *Simmenthal SA*, z siedzibą w Monza, [z]godnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia Traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydane przez instytucje wspólnotowe po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie wyłączają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament państwa członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego (...). Nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z samej natury prawa wspólnotowego byłyby przepisy krajowe, jak również praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które prowadziłyby do zmniejszenia skuteczności prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd krajowy orzekający w sprawie i stosujący prawo wspólnotowe możliwości uczynienia wszystkiego, co konieczne, aby uchylić stosowanie prawa krajowego stojącego na przeszkodzie (nawet tymczasowo) pełnej skuteczności norm wspólnotowych.

W przypadku Polski, dla określenia miejsca prawa UE w systemie prawa krajowego kluczowe znaczenie ma przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym [j]eżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Powyższy przepis nie odnosi się wyłącznie do prawodawstwa UE, ponieważ ustrojodawca posłużył się pojęciem szerszym tj. pojęciem organizacji międzynarodowej.

Podsumowując, wskazać należy, że polski prawodawca, tworząc kwestionowaną przez Skarżącego normę, *de facto* dostosowywał krajowe rozporządzenie do obowiązujących na terytorium RP w sposób bezpośredni rozporządzeń UE. Zmniejszenie wysokości premii zalesieniowej do poziomu 1 190 zł/ha na rok było wynikiem – przede wszystkim – reformy WPR przeprowadzonej przez UE w 2013 r. Reforma powyższa, kładąca nacisk na zwiększenie elastyczności pomiędzy dwoma filarami WPR, wprowadziła (oczywiście pomiędzy innymi istotnymi zmianami) możliwość uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów zalesionych w oparciu m. in. o rozporządzenie 1698/2005. Jednocześnie stworzono państwowemu członkowskim możliwość przesunięcia środków przeznaczonych na wsparcie dla działań w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich finansowanych z EFRROW na okres 2015-2020 i udostępnienia ich w formie płatności bezpośrednich – w przypadku Polski maksymalny pułap przesunięcia określono na 25%. Rząd polski skorzystał z tej możliwości i dokonał przesunięcia środków na maksymalnym dopuszczonym poziomie oraz udostępnił je w formie płatności bezpośrednich. Przesunięcie środków prawodawca uznał za korzystne dla beneficjentów. Jak podniósł to w uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego: *[w]arto podkreślić, iż pomimo zmniejszenia stawki premii zalesieniowej zmiana ta, w ostatecznym rozrachunku, będzie korzystna dla beneficjentów, gdyż w kalkulacji stawek premii zalesieniowej dla PROW 2007-2013 uwzględniono utratę średniej stawki płatności bezpośrednich. Średnia ta jest niższa niż wysokość płatności bezpośrednich, które będą mogły zostać przyznane do tych gruntów.*

W związku z tym łączna wysokość wsparcia powierzchniowego (PROW+PB) ulegnie zwiększeniu dla tej grupy beneficjentów (grupy której dotyczy zmniejszenie wysokości premii zalesieniowej do 1 190 zł/ha na rok – uwaga własna) o 26%.

W związku z powyższym, należy podnieść także, że wątpliwe jest by wskutek zastosowania kwestionowanej normy doszło faktycznie do pogorszenia sytuacji Skarżącego. Skarżący podnosi, że w związku ze zmianami decyzji administracyjnych utracił stabilne finansowanie ze środków EFRROW na rzecz zmiennego finansowania z dopłat bezpośrednich. Powyższą argumentację trudno uznać za trafioną. Po pierwsze w chwili obecnej w związku z przeprowadzonymi zmianami w świadczeniach przysługujących na zalesione grunty sytuacja finansowa Skarżącego uległa polepszeniu w relacji do stanu poprzedniego. Po drugie trudno nie zauważyć, że Skarżący kwestionuje pomniejszenie wysokości premii zalesieniowej o komponent stanowiący rekompensatę z tytułu utraconych korzyści jednocześnie nie kwestionując zasadności uzyskania prawa do płatności bezpośrednich, co rodzi przypuszczenie, że rzeczywistą intencją jego działań prawnych jest utrzymanie stanu, w którym będzie otrzymywał rekompensatę z tytułu utraconych płatności bezpośrednich oraz samych płatności – a jak podniesiono to już wyżej, jest to sytuacja nie do zaakceptowania tak z punktu widzenia wskazanego już prawodawstwa UE, jak i z punktu widzenia równego traktowania beneficjentów świadczeń otrzymywanych z tytułu zalesienia gruntów rolnych. Wydaje się bowiem, że inną przyczyną zmniejszenia stawki premii zalesieniowej w powiązaniu ze zmianą wydanych uprzednio decyzji administracyjnych była konieczność zapewnienia równego traktowania wszystkich beneficjentów premii zalesieniowej. W przypadku braku zmiany decyzji wydanych przed 2015 r. doszłoby do sytuacji, w której rolnicy którzy zalesili swoje grunty przed zmianą wysokości premii zalesieniowej otrzymywaliby premię zalesieniową w wysokości rekompensującej im brak możliwości uzyskania do zalesionych gruntów płatności bezpośrednich oraz jednocześnie po 2015 r. mogliby aplikować o przyznanie płatności bezpośrednich. Z kolei rolnicy, którzy zalesili swoje grunty po zmianie przepisów mogliby uzyskać jedynie płatności bezpośrednie oraz premię zalesieniową w mniejszej wysokości, pozbawionej komponentu rekompensaty za utracone płatności

bezpośrednie. Takie zróżnicowanie sytuacji rolników, którzy zalesili grunty rolne byłoby trudne do zaakceptowania. Po trzecie owa podnoszona przez Skarżącego niestabilność w finansowaniu dotyczyć może faktycznie jedynie niewielkiej części kwoty premii zalesieniowej, ponieważ zasady otrzymywania kwoty 1 190 zł/ha na rok nie ulegają zmianie.

Przypomnieć także należy, że WPR UE podlega ciągłej ocenie, zmianom i reformom. Polityka ta prowadzona jest w programowanych horyzontach czasowych, a ocena jej dotychczasowej skuteczności inicjuje kolejne korekty lub reformy. Zjawisko to nie jest zjawiskiem zaskakującym. WPR przeszła dotychczas szereg korekt i gruntownych reform (reforma z 1992 roku, tzw. agenda 2000, reforma z czerwca 2003 r., ocena funkcjonowania z 2009 r., reforma z 2013 r.). Beneficjenci korzystający z instrumentów WPR muszą więc być świadomi tego, że kolejne zmiany WPR są zasadniczo nieuchronne i wążąc swoje interesy, muszą liczyć się ze zmianami obowiązujących aktualnie regulacji w przyszłości.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że § 2 w zw. z § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Drugi pojawiający się w skardze problem konstytucyjny dotyczy zgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Także w tym przypadku – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* – zasadnym wydaje się przyjęcie jako przedmiotu kontroli normy wywiedzionej ze związanych ze sobą przepisów § 2 i § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego. Wynika to z tej okoliczności, iż w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej Skarżący kwestionuje istnienie uprawnienia prawodawcy do wydania na podstawie normy upoważniającej z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW przepisu stanowiącego o zmianie stawki premii zalesieniowej oraz upoważniającego stosowny organ do

zmiany decyzji administracyjnej określającej uprawnienie do otrzymania tego świadczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji [r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Powyższy wzorzec kontroli nie odnosi się wprost do gwarantowanych przez Konstytucję wolności i praw, których naruszenie warunkuje wszczęcie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej, przepis ten wyznacza bowiem ramy konstrukcyjne rozporządzenia wykonawczego do ustaw. Jednakże w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wyjątkowo dopuszczał przywołanie w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną art. 92 ust. 1 jako wzorca „samodzielnego”, albo „związkowego” (zob. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13 oraz powołane tam orzecznictwo).

W rozpatrywanej sprawie Skarżący wykazał związek pomiędzy zasadą ochrony słusznie nabytych praw majątkowych, a art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, ponieważ podniósł, że zastosowana w jego sprawie norma ma swoje źródło w rozporządzeniu zmieniającym, które – w ocenie Skarżącego – zostało wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej. W związku z tym wydaje się, że w sprawie Skarżącego art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji może stanowić samodzielny wzorzec kontroli.

Art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy. Wykonawczy charakter rozporządzenia oznacza, iż przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Istnieje ścisły związek między ustawą, a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw

przekazanych do unormowania oraz negatywnie – przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi (zob. wyrok TK z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153 oraz przywołane tam orzecznictwo; szerokiej analizy dotyczącej wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji w dotychczasowym orzecznictwie TK dokonał w wyroku sygn. SK 66/19).

Uzasadniając zarzut niezgodności § 2 rozporządzenia zmieniającego z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Skarżący podniósł, że delegacja ustawowa z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW do wydania rozporządzenia nie obejmuje swoim zakresem stanowienia o zmianie wysokości stawki pomocy oraz prawa do uregulowania koniecznych do podjęcia czynności organu, będących skutkiem takiej zmiany. Nie sposób się z powyższym stanowiskiem zgodzić. Jeśli chodzi o upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych PROW, to obejmowało ono także upoważnienie do zmiany wydanego uprzednio rozporządzenia. *Przyznanie w ustawie kompetencji do określenia pewnych materii w rozporządzeniu oznacza oczywiście upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale również powinno być rozumiane jako upoważnienie do zmiany przepisów rozporządzenia, a także do uchylenia rozporządzenia i zastąpienia go nowym (...). Wynika to z ogólnej zasady mówiącej, że podmiot, który ma kompetencję do ustanowienia normy, jest upoważniony do jej zmiany lub uchylenia (...)* (M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP. Komentarz, Tom II*, red. M. Safjan, L. Bosek, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016 r., s. 178, nb. 27).

W przypadku przepisu § 2 rozporządzenia zmieniającego kreującego podstawę normatywną dla wydania przez kierownika biura powiatowego ARiMR decyzji zmieniającej decyzję o przyznaniu pomocy na zalesienie gruntów rolnych w części dotyczącej premii zalesieniowej także należy przyjąć, że nie został on

wydany z przekroczeniem delegacji ustawowej. Powtórzyć należy, że ustawa PROW jest ustawą o charakterze kompetencyjnym i główną intencją jej powstania było zapewnienie prawidłowej realizacji programu określonego w rozporządzeniu 1698/2005. Dlatego ustawa ta musi być czytana w kontekście prawodawstwa UE regulującego program wsparcia rozwoju obszarów wiejskich ze środków EFRROW. Określenie celu, w jakim ustawa została przyjęta, musi odbywać się w relacji do treści adekwatnego prawodawstwa UE. Przepis upoważniający z ustawy PROW, tj. przepis art. 29 ust. 1 pkt 1 w ostatnim zdaniu zastrzega, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi określając w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych programem, ma mieć na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji programu oraz specyfikę poszczególnych działań. Jasno więc z przepisu tego wnika, że kreując poszczególne rozwiązania prawne w rozporządzeniu właściwy minister ma obowiązek relatywizowania ich do rozwiązań prawnych zastosowanych w aktach prawnych regulujących treść programu oraz specyfikę poszczególnych działań finansowanych ze środków EFRROW. Przyjąć więc należy, że źródła normy kompetencyjnej do wydania rozporządzenia zmieniającego należy upatrywać nie tylko w przepisach prawa krajowego, ale także przepisach unijnych. Treść normy upoważniającej w pełnym kształcie możliwa jest do odtworzenia dopiero po łącznym odczytaniu przedmiotowo istotnych regulacji systemu prawnego krajowego i unijnego – ponieważ przyjąć należy, że są to systemy wzajemnie przenikające się i koherentne. Przyjąć więc trzeba, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi upoważniony do określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy mógł – mając na względzie treść norm zarówno prawa krajowego jak i prawa unijnego – wydając rozporządzenie zmieniające stworzyć kompetencję do wydania decyzji zmieniającej decyzje ostateczną o przyznaniu pomocy na zalesienie. Owa kompetencja powiązana jest z reformą WPR z 2013 r., wejściem w życie rozporządzenia nr 1305/2013 oraz rozporządzenia nr

1306/2013 i powstała w związku z tym koniecznością zapewnienia prawidłowej realizacji programu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, mając na względzie specyfikę działania polegającego na rozwoju obszarów leśnych w zmienionych realiach prawa unijnego. W szczególności należy zwrócić uwagę na konieczność takiego skonstruowania systemu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania polegającego na zalesieniu gruntów rolnych i innych niż rolne, które unikać będzie finansowania tego samego wydatku z środków EFRROW i jednocześnie z innych środków budżetu UE (zob. też S. Biernat, zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 13 października 2010 r., sygn. Kp 1/09, OTK ZU nr 8/a/2010, poz. 74).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że § 2 w zw. z § 1 pkt 4 rozporządzenia zmieniającego są zgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Nie można zgodzić się także z sformułowanym pod adresem kwestionowanej regulacji zarzutem naruszenia przez prawodawcę wywodzonego z art. 2 Konstytucji RP zakazu tworzenia norm prawnych działających wstecz.

Wydaje się, że powyższy zarzut Skarżącego wynika z utożsamiania przez niego retroaktywności prawa z jego retrospektywnością (retroaktywnością pozorną). Zasada państwa prawnego zakazuje stanowienia prawa, które nakazywałoby stosowanie nowych norm do zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie tych norm (*lex retro non agit*). Retrospektywność dotyczy stosunków zaistniałych wcześniej i nadal trwających. Wówczas nowe prawo stosuje się bezpośrednio do trwających stosunków prawnych. Retrospektywność polega na stanowieniu aktów normatywnych mających zastosowanie do sytuacji trwających w chwili wejścia ich w życie. Retrospektywność implikuje zasadę bezpośredniego działania nowego prawa. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuszczał możliwość korzystania z zasady bezpośredniego

działania prawa, w przypadku, jeśli przemawiał za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki (zob. wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt P 44/10, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 39 i przywołane tam orzecznictwo).

Przyjąć należy, że kwestionowana przez Skarżącego norma polega właśnie na retrospektywności działania prawa. Kwestionowany § 2 rozporządzenia zmieniającego nakazuje bowiem organom administracji zaktualizowanie wydanych w przeszłości decyzji administracyjnych przyznających premię zalesieniową, do realiów prawnych stworzonych m. in. przez wejście w życie rozporządzenia 1305/2013 i rozporządzenia 1307/2013 oraz przez przesunięcie przez Polskę środków finansowych z drugiego do pierwszego filaru WPR. Przedmiotowa norma odnosi się konkretnie do sytuacji stworzonej przez wejście w życie rozporządzenia nr 1307/2013 i powstania tym samym możliwości uzyskania dla gruntów zalesionych – spełniających kryteria o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1341 ze zmianami) – płatności bezpośrednich. Norma ta nie ingeruje jednak w sytuacje wcześniejsze i nie powoduje, że beneficjenci, którzy uzyskali premię zalesieniową przed 2015 r. w wysokości 1 580 zł/ha na rok mogą zostać zobowiązani do zwrotu kwoty ponad 1 190 zł/ha na rok, począwszy od chwili przyznania im świadczenia. Zasadą jest, że prawodawca nie może zupełnie dowolnie stosować bezpośredniego działania nowego prawa. Należy jednak przyjąć, iż w przedmiotowej sytuacji jest to działanie dopuszczalne. Podstawowym argumentem za dopuszczalnością takiego rozwiązania jest wskazany już wyżej charakter i cel regulacji, której dotyczy kwestionowana norma – rozporządzenie zmieniające ma za zadanie dostosować rozwiązania krajowe do zmiany w prawodawstwie UE dotyczącym WPR, a tym samym doprowadzić do zgodności pomiędzy normami prawa unijnego, a krajowym porządkiem prawnym.

Nie można zgodzić się także z zarzutem skargi konstytucyjnej, że § 2 rozporządzenia zmieniającego – w powiązaniu z art. 163 k.p.a. – nie mógł stanowić podstawy prawnej decyzji zmieniającej prawomocną decyzję w zakresie przyznania premii zalesieniowej. W ocenie Skarżącego jedynie przepis rangi ustawowej w powiązaniu z art. 163 k.p.a. mógłby stanowić podstawę prawną do zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej. Jak dostrzeżono to w orzecznictwie i doktrynie nie ma podstaw do formułowania tezy, że sam fakt unormowania instytucji uchylecia ostatecznej decyzji w akcie rangi rozporządzenia narusza przepisy k.p.a. Przyjmuje się, że przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 163 k.p.a. może być nie tylko przepis ustawy, ale także przepis aktu wykonawczego wydanego na podstawie i w celu wykonania ustawy (zob. wyrok TK z dnia 11 lutego 2003 r., sygn. akt P 12/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 10, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 163 k.p.a.*, SIP Legalis).

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak w *petitum*.

~~z Urzędu~~
Prokuratora Generalnego

Robert Jermolaj
Zastępca Prokuratora Generalnego