



Warszawa, dnia 11 marca 2020 r.

**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

Znak sprawy: PB.wl.051.1.2020

**Pani
Julia Przyłębska
Prezes Trybunału Konstytucyjnego**

Szanowna Pani Prezes

W odpowiedzi na pismo (sygn. akt SK 19/20) z dnia 7 lutego 2019 r. (wpłynęło do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dnia 10 lutego 2020 r.) o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej Pana M Z zawierającej wniosek 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), zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi”, z art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucji RP), przedstawiam następujące stanowisko.

Przedmiotowa skarga konstytucyjna została wniesiona po wydaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) dwóch wyroków z czerwca 2019 r. w sprawach o sygn. akt , w związku z wniesieniem skarg kasacyjnych od wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O (WSA) oddalających skargi na decyzje dyrektora oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w O : o utrzymaniu w mocy decyzji o zmianie decyzji o przyznaniu pomocy na zalesienie – w części dotyczącej premii zalesieniowej polegającej na obniżeniu kwoty tej premii – które to decyzje zostały wydane na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM

[Signature]

Przedmiotowa skarga konstytucyjna dotyczy następującego stanu faktycznego

Dnia 1 czerwca 2012 r. kierownik biura Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w L , na wniosek skarżącego, wydał trzy decyzje w sprawie przyznania pomocy na zalesienie (znak). Na mocy tych decyzji skarżący uzyskał m.in. tytuł do premii zalesieniowej według stawki płatnej corocznie przez lat. Dnia 1 czerwca 2014 r. wydana została czwarta analogiczna decyzja (znak).

W dniach kwietnia 2016 r., maja 2016 r. oraz czerwca 2016 r. kierownik biura Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w L wydał cztery decyzje w sprawie zmiany ww. decyzji o przyznaniu pomocy na zalesienie w części dotyczącej premii zalesieniowej. W każdej z tych decyzji obniżono premię zalesieniową przez określenie jej wysokości według stawki . W uzasadnieniu decyzji wskazano, że od 2015 r. do kwalifikującego się hektara do płatności bezpośrednich jest możliwość zaliczenia m.in. gruntów zalesionych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013), czyli tych do których wypłacane są corocznie premie zalesieniowe. Stawka premii zalesieniowej w wysokości została wyliczona z uwzględnieniem (rekompensatą) utraconej (wówczas) średniej płatności bezpośredniej, gdyż do 2015 r. zgodnie z przepisami wspólnotowymi nie było można wypłacać płatności bezpośrednich do gruntów zalesionych. Nowa stawka premii zalesieniowej zł/ha jest rekompensatą za utracone dochody z działalności rolniczej i nie uwzględnia komponentu, jakim są płatności bezpośrednie, gdyż w tym przypadku nie można mówić o utraconych korzyściach z tego tytułu. Do gruntów, które nie będą kwalifikowały się do płatności bezpośrednich, stawka premii zalesieniowej nie ulegnie zmianom (art. 32 ust. 2 lit. b ppkt ii rozporządzenia (UE) nr 1307/2013). Podkreślono, że jest to korzystne dla beneficjentów, ponieważ przykładowo już w 2015 r. stawka jednolitej płatności obszarowej (JPO) do 1 ha wyniosła 453,70 zł. Natomiast różnica w stawce za 1 ha premii zalesieniowej wynosiła 390 zł/ha (1580 zł – 1190 zł).

Dodatkowo należy zauważyć, że od 2015 r. zalesione grunty mogą zostać objęte nie tylko JPO, lecz również płatnością za zazielenienie, płatnością dodatkową i płatnością dla młodych rolników¹. Tym samym w latach 2016–2018 do 1 hektara zalesionego gruntu oprócz premii zalesieniowej (zł/ha) beneficjenci mogli dodatkowo otrzymać:

- 1) 2016: od zł/ha do zł/ha¹
- 2) 2017: od zł/ha do zł/ha¹

¹ Płatność dla młodych rolników kierowana jest do rolników, którzy po raz pierwszy rozpoczynają działalność w gospodarstwie rolnym lub którzy rozpoczęli już taką działalność w ciągu 5 lat przed pierwszym złożeniem wniosku w ramach jednolitej płatności obszarowej, oraz których wiek w pierwszym roku składania wniosku nie przekracza 40 lat. Płatność przyznawana jest do powierzchni gruntów objętych jednolitą płatnością obszarową, nie większej niż 50 ha. Z kolei płatność dodatkowa przysługuje do powierzchni gruntów objętych jednolitą płatnością obszarową mieszczącej się w przedziale 3,01-30 ha (maksymalnie do powierzchni 27 ha na gospodarstwo).

3) 2018: zł/ha do zł/ha.¹

Z ww. danych wynika jednoznacznie, że wsparcie w ramach płatności bezpośrednich jest wyższe niż różnica o jaką obniżono stawkę premii zalesieniowej w roku 2015 w związku z tym przyczyna, o której mowa w pkt 52 i 54 skargi tj. niepewność co do wysokości pomocy w okresie trwania zobowiązania, jest całkowicie nieuzasadniona.

Jednocześnie przyznanie ww. płatności bezpośrednich do zalesionego gruntu, możliwe było jedynie w sytuacji obniżenia premii zalesieniowej, celem uniknięcia podwójnego finansowania tego samego hektara gruntu (przez komponent płatności bezpośrednich zawarty w pierwotnej stawce premii zalesieniowej i przyznawanych od 2015 r. płatności bezpośrednich). Potrzeba dokonania ww. zmian wynika wprost z przepisów Unii Europejskiej (UE) tj. art. 30 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 i art. 28 ust. 1 lit. b rozporządzenia (UE) nr 809/2014, zawierających wymóg unikania podwójnego finansowania tej samej powierzchni z innymi systemami pomocy.

Podstawę prawną wszystkich decyzji zmieniających, o których mowa w poprzednim akapicie, stanowiły przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W § 1 pkt 4 ww. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadzono zmianę w załączniku nr 4 zmienianego rozporządzenia przez dodanie, obok dotychczasowej stawki w wysokości **1 580 zł/ha** – w przypadku gruntów niekwalifikujących się do jednolitej płatności obszarowej, nowej stawki w wysokości **1 190 zł/ha** – w przypadku gruntów kwalifikujących się do jednolitej płatności obszarowej, w celu uniknięcia podwójnego finansowania, o którym mowa ww. przepisach UE.

Ponadto, aby uniknąć podwójnego finansowania, o którym mowa ww. przepisach UE, oraz mając na uwadze art. 32 ust. 2 lit. b ppkt ii rozporządzenia (UE) nr 1307/2013, w § 2 ww. rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi upoważniono kierowników biur powiatowych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa do zmiany decyzji o przyznaniu pomocy na zalesienie objętych PROW 2007–2013 w części dotyczącej wyłącznie premii zalesieniowej przez obniżenie wysokości tej premii w przypadku gruntów kwalifikujących się również do jednolitej płatności obszarowej, z uwzględnieniem nowej stawki określonej w § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Stanowisko NSA

W uzasadnieniu wyroków NSA z czerwca 2019 r. w sprawach o sygn. akt szeroko przedstawiono przepisy prawa UE i krajowego, które spowodowały konieczność zmiany wysokości premii zalesieniowej w przypadku gruntów kwalifikujących się do jednolitej płatności obszarowej.

ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM



NSA zwróciło w szczególności uwagę, że w myśl art. 14 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 (stanowiącego z kolei kontynuację rozporządzenia 73/2009) „...1. Do dnia 31 grudnia 2013 r. państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o udostępnieniu, jako wsparcie dodatkowe dla działań w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich finansowanych z EFRROW zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1305/2013, do 15% ich rocznych pułapów krajowych na rok kalendarzowy 2014, określonych w załączniku VIII do rozporządzenia (WE) nr 73/2009 oraz ich rocznych pułapów krajowych na lata kalendarzowe 2015–2019, określonych w załączniku II do niniejszego rozporządzenia. W związku z tym odpowiednia kwota nie może już być dostępna na przyznawanie płatności bezpośrednich...” oraz „...Do dnia 31 grudnia 2013 r. państwa członkowskie, które nie podjęły decyzji, o której mowa w ust. 1, mogą podjąć decyzję o udostępnieniu w formie płatności bezpośrednich do 15% lub – w przypadku Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, Litwy, Łotwy, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Finlandii, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa – do 25% przydzielonej kwoty na wsparcie dla działań w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich finansowanych z EFRROW na okres 2015–2020, jak określono w rozporządzeniu 1305/2013. W związku z tym odpowiednia kwota nie może już być dostępna na wsparcie dla działań w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich...”.

Ponadto podkreślano, iż § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwzględnia przepisy UE. Jak zostało wcześniej wskazane, zmiana regulacji w zakresie przyznawania płatności dla rolnictwa i obszarów wiejskich (w zakresie I i II filara WPR) na poziomie UE skutkowałą koniecznością zmiany przepisów krajowych, a więc rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 19 marca 2009 r. 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 2014 r. poz. 1565, z późn. zm.). Do przestrzegania przepisów unijnych Polska zobowiązała się z chwilą przystąpienia do UE.

NSA zwrócił również uwagę, że zgodnie z pkt 22 i 24 preambuły rozporządzenia 1305/2013 „... Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby płatności dla rolników nie prowadziły do podwójnego finansowania na mocy niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013...”.

Analizę przepisów prawa UE zakończono następującym stwierdzeniem „Z analizy powołanej regulacji należy więc wnioskować, że w 2014 r. po raz ostatni przedmiotowa pomoc mogła być przyznana według dotychczasowych reguł. W regulacji tej znalazły się również przepisy mające umożliwić państwom członkowskim płynne przejście na nowe zasady realizacji płatności. Niektóre z nowych rozwiązań prawnych mają charakter obligatoryjny dla wszystkich krajów UE, inne zaś zostały pozostawione do opracowywania we własnym zakresie przez poszczególne państwa członkowskie. Polska (w związku z wprowadzonymi zmianami) wystąpiła do UE o przesunięcie 25% środków z II filara do I filara WPR. W ten sposób pierwotne kwoty w ramach poszczególnych filarów uległy zmianie,

co niewątpliwie wymagało dokonania weryfikacji przyznanej wcześniej pomocy na zalesianie i w razie konieczności podjęcia decyzji o zmianie jej wysokości.”.

Na podstawie przepisów 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 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1936, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą PROW 2007-2013” w uzasadnieniu wyżej wskazanych wyroków wyrażono następujący pogląd: „katalog zagadnień, które ustawodawca powierzył do uregulowania w rozporządzeniu jest bardzo szeroki i mieści się w granicach przyznanych kompetencji. W ocenie NSA użyte w powołanym przepisie pojęcie „szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy” obejmuje swoim znaczeniem stanowienie o zmianie stawki pomocy (§ 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) i czynnościach organu będących skutkami tej zmiany, czyli wydawanie decyzji zmieniających decyzje (§ 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Oznacza to, że minister mógł zmienić stawkę pomocy na zalesianie. Z kolei zapewnienie prawidłowej realizacji programu przy uwzględnieniu specyfiki działań zobowiązywało organ do dokonania weryfikacji uprawnień rolnika, a w konsekwencji do wzruszenia wydanej decyzji w zakresie premii zalesieniowej. Tym samym § 2 rozporządzenia zmieniającego, który dopuszcza możliwość zmiany sposobu finansowania rolnictwa w trakcie realizacji programu jest nie tylko zgodny z intencją prawodawcy unijnego, ale też merytorycznie uzasadniony, co prawidłowo wywiedziono – wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie – w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.”.

NSA stwierdził że, „**W stanie sprawy podstawą zmiany decyzji stanowił § 2 rozporządzenia zmieniającego mający umocowanie nie tylko w ustawie PROW, ale też – jak wykazano wyżej – w prawie unijnym. Tym samym zostały spełnione kryteria wywodzone z art. 163 k.p.a.**”.

W konkluzji NSA wyraził pogląd: „Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej podnieść należy, że o ile zasada ochrony praw nabytych ma wymiar materialnoprawny, o tyle zasada trwałości decyzji ostatecznych ma wymiar formalnoprawny. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej w aspekcie formalnoprawnym rodzi materialnoprawny skutek w postaci cofnięcia nabytych praw lub ich odmiennego ukształtowania. Niczym nieuzasadnione jest oczekiwanie, że raz ukształtowane prawa i obowiązki nigdy nie ulegną zmianie. Zasada ochrony praw nabytych, jako jeden z istotnych filarów współczesnej koncepcji państwa prawa, nie jest bowiem zasadą wszechogarniającą i bezwzględną. 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 (por. wyrok NSA z 8 listopada 2018 r. sygn. akt II GSK 1220/16; dostępny na: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Za niezasadne należy również uznać zarzuty o naruszeniu interesów majątkowych skarżącego. Mianowicie, jak trafnie wskazał WSA, akceptując prawidłowe ustalenia organu

odwoławczego, zmiana wysokości premii zalesieniowej wiąże się dla skarżącego z korzyściami finansowymi związanymi z jednoczesnym przyznaniem jednolitej płatności obszarowej.

Z uwagi na powyższe za chybione należy uznać zarzuty dotyczące naruszenia norm konstytucyjnych wskazanych w skardze kasacyjnej.”.

Ponadto NSA podkreślił, że „mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie przepisy prawa krajowego stanowią bezpośrednie urzeczywistnienie wiążących Polskę jako państwo członkowskie UE regulacji prawnych. Za sprawą aktywności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyinterpretowano jedną z najważniejszych norm kolizyjnych, zwaną zasadą pierwszeństwa lub supremacji prawa unijnego względem prawa krajowego, uznając ją jednocześnie za jeden z głównych filarów funkcjonowania Unii Europejskiej. Oznacza to, że sprawujące w Polsce wymiar sprawiedliwości sądy administracyjne, kontrolując legalność działania organów administracji publicznej w sprawach skarg na decyzje administracyjne, w których zastosowanie mają wiążące regulacje prawa unijnego, zobligowane są do rozstrzygnięcia o skutkach obowiązywania abstrakcyjnej i generalnej normy prawnej wobec określonego działania lub zaniechania indywidualnie oznaczonego adresata z uwzględnieniem zarówno „tradycyjnych» norm prawa krajowego”, jak też źródeł pierwotnego i pochodnego prawa unijnego, w tym honorowania zasady bezpośredniej skuteczności, zasady efektywności oraz zasady pierwszeństwa. W judykaturze, jak również w piśmiennictwie zgodnie podnosi się, że z zasady pierwszeństwa wynika, że unijny porządek prawny powinien mieć zagwarantowaną pełną skuteczność w porządkach prawnych państw członkowskich – czego urzeczywistnieniem w niniejszej sprawie była treść kwestionowanej przez skarżącego kasacyjnie regulacji § 2 rozporządzenia zmieniającego.”.

W końcowym fragmencie wyroku NSA zwrócił uwagę, że argumentacja NSA znajduje także oparcie w wyrokach tego sądu z 11 czerwca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1439/18, I GSK 1451/18, I GSK 1664/18, I GSK 1465/18 oraz I GSK 1466/18.

Ponadto można wskazać kolejne podobne wyroki NSA z 14 czerwca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1401/18, I GSK 1447/18, I GSK 1348/18, I GSK 1399/18, a także z 19 czerwca 2019 r. o sygn. akt I GSK 1441/18, I GSK 196/18, I GSK 1692/18, I GSK 1440/18, które wskazują na ukształtowanie się jednolitej linii orzeczniczej NSA.

Mając na uwadze powyższy stan faktyczny oraz stanowisko wyrażone przez NSA przedstawiam następujące stanowisko odnośnie zarzutu niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi art. 2, art. 64 ust. 1 i 2, art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Odnośnie zarzutu niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z art. 2 Konstytucji RP

Instytucja skargi konstytucyjnej znajduje swoje umocowanie w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na

ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM



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.”.

Zgodnie z art. 53 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), skarga konstytucyjna powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skarga powinna zawierać wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącej i w jaki sposób – jej zdaniem – zostały naruszone. Wymaganie to nie jest tożsame ze wskazaniem określonego przepisu Konstytucji RP, gdyż wiele przepisów ustawy zasadniczej nie może spełniać roli samodzielnego wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Należy zwrócić uwagę na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2014 r. (sygn. akt Ts 250/13), w którym stwierdzono: „Odnosnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że przepis ten zasadniczo nie może stanowić samoistnej podstawy kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak wielokrotnie podnoszono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z: 30 maja 2007r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji RP jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym ostatnim przypadku ocena ta nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych zastosowaniem przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r., Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).”.

Natomiast w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 października 2013 r. (sygn. akt Ts 150/13), wyrażono następujący pogląd: „Niewłaściwe jest zatem uczynienie z art. 2 Konstytucji samodzielnego wzorca kontroli. Wynikająca z niego zasada demokratycznego państwa prawnego (podobnie jak inne wywodzone z niego zasady) nie jest samoistnym źródłem praw podmiotowych, których ochrony skarżący mógłby się domagać w skardze konstytucyjnej. Wyznacza ona jedynie standard tworzenia wolności i praw przez ustawodawcę oraz korzystania z nich, nie wprowadzając konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. postanowienia TK z 10 stycznia 2001 r., Ts 72/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 12 oraz 20 lutego 2008 r., SK 27/07, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 22). Ze względu na sposób, w jaki skarżący sformułował uzasadnienie skargi, niemożliwe jest zrekonstruowanie konkretnego konstytucyjnego prawa podmiotowego, które w jego sprawie miałyby zostać naruszone.

W swoim orzecznictwie Trybunał wielokrotnie podkreślał, że nie da się wykluczyć sytuacji, w której z art. 2 Konstytucji RP skarżący wyprowadzi nowe konstytucyjne prawa lub wolności odpowiadające rygorom, które muszą spełniać konstytucyjne prawa podmiotowe. Wtedy jednak musiałyby on dokładnie określić zarówno adresata konstytucyjnego prawa podmiotowego, jak i jego sytuację prawną związaną z możliwością wyboru sposobu zachowania się (zob. postanowienie TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60).”.

W postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2002 r. (sygn. akt Ts 105/00) wskazano wprost, że „Pojęcie „konstytucyjnych wolności lub praw”, o których mówi art. 79 ust. 1 Konstytucji jest związane przede wszystkim z szerokim katalogiem tych wolności i praw określonym w rozdziale II Konstytucji.”.

Podobnie w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lutego 1999 r. (sygn. akt Ts 154/98) wyłuszczone, że „wskazana przez skarżącego zasada państwa prawnego, której naruszenie zarzucił rozstrzygnięciu organu odwoławczego, nie stanowi samoistnego źródła konstytucyjnych praw lub wolności o charakterze podmiotowym. Wynikająca z niej zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw słuszenie nabytych mają charakter zasad przedmiotowych, wyznaczających granice ingerencji władzy publicznej w sferę praw podmiotowych. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez tę władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia sprzecznego z porządkiem konstytucyjnym naruszenia tych praw lub wolności. Dopóki wszakże skarżący nie wskaże, w zakresie jakich przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych sąd lub organ administracji publicznej wydał orzeczenie sprzeczne z zakazem retroakcji lub zasadą ochrony praw słuszenie nabytych, samo odwołanie się do zasady państwa prawnego nie jest wystarczające w perspektywie warunków wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP.”.

Mając powyższe na uwadze zachodzą wątpliwości, czy rozwijany samodzielnie w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP rozumianego jako zasada ochrony praw słuszenie nabytych, spełnia przesłankę wynikającą z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP i art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Odnosząc się do wątpliwości skarżącego czy termin podwójnego finansowania przywoływany w przepisach UE odnosi się do premii zalesieniowej (pkt 61), warto wskazać iż przepisy art. 30 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 oraz art. 28 ust. 1 lit. b rozporządzenia (UE) nr 809/2014 są przepisami ogólnymi, odnoszącymi się również do działania zalesieniowego, na co zwróciła uwagę państwowemu członkowi Komisja Europejska, w szczególności należy zwrócić uwagę na wytyczne dotyczące podwójnego finansowania działań w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich (załącznik 1).

Zgodnie z art. 30 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 „Wydatki finansowane w ramach EFRROW nie podlegają żadnemu innemu finansowaniu z budżetu Unii.”. Natomiast zgodnie z art. 28 ust. 1 lit. b rozporządzenia (UE) nr 809/2014: „Kontrolę administracyjną, o których mowa w art. 74

ZA ZŁOŻENIEM
Z ORYGINAŁEM

rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, łącznie z kontrolami krzyżowymi, pozwalają na wykrycie niezgodności, a w szczególności na ich automatyczne wykrycie za pomocą narzędzi informatycznych. Kontrole te obejmują wszystkie elementy, których kontrola jest możliwa i stosowna za pomocą kontroli administracyjnych. Kontrole te gwarantują, że: występuje brak podwójnego finansowania z innych systemów unijnych;”.

Przytoczone powyżej przepisy wyraźnie wskazują, że należy unikać podwójnego finansowania na poziomie wszystkich środków rozwoju obszarów wiejskich.

W kontekście zarządzania dzielonego to państwo członkowskie jest odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania przepisów prawodawstwa UE, a w tym szczególnym przypadku – unikania podwójnego finansowania.

W związku z tym zmiana stawki premii zalesieniowej gwarantuje uniknięcie podwójnego finansowania, zapewniając zgodność przepisów krajowych z przepisami UE.

Dodatkowo w dokumencie Member States comments on Forestry measure fiches (Article 21 (22–26) and Article 34) – Updated 25/06/2014 (załącznik 2) Komisja Europejska udzieliła wyjaśnień, z których jednoznacznie wynika, że jednolite płatności obszarowe będą mogły być przyznane, do gruntów zalesionych w ramach PROW 2007–2013, pod warunkiem, że państwo członkowskie UE zapewni brak nadkompensacji (over-compensation). W konsekwencji Polska dokonała odpowiedniej zmiany PROW, 2007–2013, która została zatwierdzona przez Komitet Monitorujący Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, uchwałą nr 100 z dnia 9 września 2014 r. Następnie zmiana ta została zatwierdzona przez Komisję Europejską przy piśmie znak: ZF/JW/lvdz D(2014) 41816.

Jednocześnie należy podkreślić, że bez dokonania zmiany stawki premii zalesieniowej najpierw w PROW 2007–2013, a następnie w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie byłoby możliwe udzielenie płatności bezpośrednich do zalesionych gruntów w ramach PROW 2007–2013.

Odnosnie zarzutu niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

W petitum przedmiotowej skargi konstytucyjnej podniesiono zarzut niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Natomiast w uzasadnieniu przedmiotowej skargi konstytucyjnej wskazuje się w pierwszej kolejności na niezgodność § 2 przedmiotowego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Rozbieżność pomiędzy osnową wniosku skarżącego a uzasadnieniem przedmiotowej skargi konstytucyjnej jest tym bardziej istotna, że w uzasadnieniu nie zacytowano treści przepisu Konstytucji RP, który miałby zostać naruszony przez § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Przyjmując, iż w rzeczywistości skarżącemu zależało na zbadaniu sprawy w zakresie zgodności ze wzorcem konstytucyjnym zawartym w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, należy wyjaśnić co następuje.

Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.”.

W ocenie skarżącego § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi narusza zacytowany wyżej przepis z uwagi na rażące przekroczenie delegacji ustawowej z art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 ustawy PROW 2007–2013. Według skarżącego pojęcie „szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy” nie obejmuje swoim zakresem stanowienia o zmianie stawki pomocy i czynnościach organu będących skutkami tej zmiany, czyli wydawanie decyzji zmieniających decyzje (pkt 35 skargi). Skarżący zaprezentował także kolejne dwie oceny (pkt 43 i 44), z których wynika, że działanie sądów i administracyjnych i organów administracji polegające na rozszerzeniu z własnej inicjatywy delegacji ustawowej ponad zakres wynikający z literalnego brzmienia art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW 2007–2013, w celu chęci zapewnienia domniemanej zgodności regulacji prawa krajowego z prawem europejskim stanowi kwalifikowane naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż rozporządzenia prawa krajowego mogą być wydawane na podstawie upoważnienia zawartego tylko i wyłącznie w ustawie i wyłącznie w celu wykonania ustawy.

Wobec szeregu negatywnych ocen wyrażonych przez skarżącego, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że nie przedstawił on w sposób pozytywny swojego rozumienia upoważnienia zawartego w art. 29 ust. 1 i ust. 1a ustawy PROW 2007–2013 i nie wskazał w jakim zakresie wydanie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oparte zostało na domniemaniu i wykładni celowościowej oraz który zakres upoważnienia ustawowego został przekroczony.

Opowiadając się przeciwko możliwości zmiany stawki pomocy skarżący opiera się na brzmieniu art. 29 ust. 1 ustawy PROW 2007–2013, jednakże nie wskazuje, w jakim zakresie z tego przepisu wynika, iż minister właściwy do spraw rozwoju wsi może określić stawkę płatności wyłącznie raz, bez możliwości jej późniejszej zmiany, w szczególności mając na uwadze wytyczne do wydania rozporządzenia, z których wynika, że kluczowe przy określeniu warunków przyznawania pomocy jest zapewnienie **prawidłowej realizacji programu oraz uwzględnienie specyfiki poszczególnych działań**. Zatem nie można wykluczyć możliwości zmiany wysokości stawki pomocy na zalesienie, która może być podyktowana zmianą przepisów ustawowych albo przepisów UE, w tym przypadku zmiana rozporządzenia miała na celu dostosowanie jego przepisów do przepisów rangi ustawowej z którymi rozporządzenie nie może być niezgodne. Ponadto takie rozumienie art. 29 ust. 1 ustawy PROW 2007–2013 wydaje się być również uzasadnione faktem, i jak wskazuje również skarżący (pkt 62), stawka określona pierwotnie tytułem premii zalesieniowej nie wyczerpywała maksymalnej stawki określonej w załączniku nr 1 do rozporządzenia do Rady (WE) nr 1698/2005. Dodatkowo podkreślić należy, że ponieważ premia zalesieniową stanowi zryczałtowaną płatność z tytułu utraconych dochodów

ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM



wynikających z przeznaczenia gruntów rolnych na grunty leśne w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, i jest wypłacaną corocznie przez 15 lat, licząc od dnia wykonania zalesienia, może również zaistnieć sytuacja, że raz określona stawka nie spełnia już swojej kompensacyjnej funkcji albo jej wysokość nie tylko rekompensuje utracone dochody, ale wręcz je przewyższa i tym samym nie jest uwzględniona prawidłowa realizacja programu. Zatem dopuszczalna jest możliwość zmiany tej stawki, w szczególności wskutek istotnej zmiany relacji ekonomicznych (np. relacji walut pln/euro).

Ponadto interpretując upoważnienia do wydania rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie można abstrahować od wytycznych zawartych w art. 29 ust. 1 ustawy PROW 2007–2013. Z wytycznych jednoznacznie wynika, że szczegółowe warunki przyznawania pomocy powinny uwzględniać prawidłową realizację programu oraz uwzględniać specyfikę poszczególnych działań. Tym samym zmianę PROW 2007-2013 również należy zaliczyć do przesłanek będących podstawą do zmiany wysokości pomocy, w tym zmiany stawki premii zalesieniowej.

W związku z powyższym wyłączenie możliwości zmiany określenia stawki z zakresu upoważnienia zawartego w art. 29 ust.1 ustawy PROW 2007–2013, należy uznać za nieuzasadnione i mieszczące się w zakresie do wydania rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Należy również zwrócić uwagę, że **przedmiotem zaskarżenia** jest wyłącznie § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który tak naprawdę reguluje skutki wprowadzenia zmiany merytorycznej w zakresie zmiany wysokości stawki. Natomiast **nie został objęty zakresem skargi § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Przepis ten wydaje się kluczowy w zakresie oceny zgodności przyjętej wysokości stawki nie tylko z zakresem upoważnienia ustawowego, ale również z przepisami UE, które jak wynika z wytycznych należało uwzględnić wydają rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.** Skoro skarżący nie kwestionuje zgodności z art. 92 ust.1 Konstytucji RP § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, z którego wynika zmiana stawki premii zalesieniowej, to powstaje wątpliwość co do zasadności analizowanego zarzutu, a nawet całej skargi konstytucyjnej, gdyż jej motywacją wydaje się być interes ekonomiczny skarżącego. W związku z tym wątpliwości budzi kwestionowanie przez skarżącego wstecznego działania przepisów prawa materialnego ww. rozporządzenia, w tym zmieniającego wysokość stawki premii zalesieniowej. Należy również zauważyć, że § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczy wyłącznie wysokości stawki pomocy od 2015 r. i nie odnosi się już do wypłaconej pomocy.

Powyższe skłania do rozważenia sytuacji skarżącego w przypadku, gdyby nie dodano przepisu § 2 w rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który to przepis w celu rozstrzygnięcia kwestii, która pozostała by oddana do rozstrzygnięcia w drodze stosowania prawa w przypadku gdyby na podstawie § 1 pkt 4 w związku z § 3 ww. rozporządzenia doszłoby wyłącznie do zmiany wysokości stawki premii zalesieniowej od dnia 15 marca 2015 r. Należy zauważyć, że regulacja taka byłaby niepełna, bowiem w obrocie pozostałyby decyzje ostateczne, w tym decyzja adresowana do skarżącego, w których określono wysokość stawki premii zalesieniowej w wyższej kwocie. Doszłoby zatem

do rozbieżności pomiędzy obowiązującymi przepisami prawa, a znajdującymi się w obrocie decyzjami przyznającymi pomoc w zakresie której beneficjenci mogliby wnioskować o wypłatę, bowiem pomoc została przyznana w zakresie zobowiązania wieloletniego. § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, został zatem dodany w celu uniknięcia tych wątpliwości i dotyczy zakresu przedmiotowego określonego w upoważnieniu do wydania tego rozporządzenia.

Mając na uwadze fakt, że część pomocy w ramach PROW 2007–2013 jest finansowana ze środków unijnych brak regulacji określonej w § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, wprowadziłaby stan niepewności, bowiem nie rozstrzygnięta pozostałby kwestia:

- 1) czy agencja płatnicza powinna odzyskiwać część pomocy w wysokości przewyższającej stawkę premii zalesieniowej ustalonej od dnia 15 marca 2015 r. w niższej kwocie niż wcześniej;
- 2) czy decyzje podlegają wykonaniu w całości, tj. także w części przewyższającej stawkę pomocy wynikającej z nowych przepisów prawa.

Punktem wyjścia do rozważenia postawionych kwestii musi być – wynikający z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – zakaz udzielania pomocy publicznej, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji. W związku z uzgodnieniem z Komisją UE za dozwoloną należy uznać pomoc publiczną udzielaną w ramach PROW 2007–2013. Natomiast pomoc, która przekraczałaby granice określone w przepisach prawa mających na celu realizację PROW 2007–2013, należałoby uznać za niedozwoloną. W takim stanie rzeczy należałoby wziąć pod uwagę konieczność podjęcia czynności, które stanowiłyby wypełnienie obowiązków wynikających z art. 325 ust. 1 TFUE. Przepis ten stanowi, że „Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszcający i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii.”. Na gruncie Wspólnej Polityki Rolnej rozwinięciem zacytowanego przepisu jest art. 58 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013. Z przepisu tego wynikają obowiązki m.in. zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, a także odzyskiwania nienależnych płatności.

W świetle orzeczeń NSA, z których wynika, że dochodzenie zwrotu nienależnie pobranych środków unijnych i krajowych na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa nie jest uzależnione od uprzedniego wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przyznającej pomoc (np. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r. II GSK 307/13; wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2016 r. II GSK 568/15), możliwe byłoby dochodzenie zwrotu pobranych premii zalesieniowych w części przewyższającej stawkę obowiązującą od dnia 15 marca 2015 na mocy § 1 pkt 4 w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ponadto należy zwrócić uwagę na wywód zawarty w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2011 r. (I OSK 1148/11), w którym dopuszczono zastosowanie art. 163 k.p.a. z uwagi na

przepisy materialnoprawne zawarte w rozporządzeniu wykonawczym, a także możliwość określenia w rozstrzygnięciu decyzji wydanej na podstawie art. 163 k.p.a. daty wywołania skutku prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że przepis § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest przepisem, który ma na celu usunięcie niepewności co do skutków prawnych wynikających z przepisów prawa materialnego. W ten sposób zrealizowana została wynikająca z art. 2 Konstytucji RP zasada prawidłowej legislacji. Należy wskazać na ugruntowane stanowisko, że w przypadku zmiany przepisów istnieje konieczność ustanowienia regulacji przejściowych i dostosowujących.

Wyroki NSA z czerwca 2019 r. w sprawach o sygn. akt , potwierdzają, iż przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pozostają w związku z merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań zawartych w aktach wyższej rangi. Z drugiej strony wynika z nich, że zakwestionowany przepis nie wkracza w treść norm zawartych w aktach wyższej rangi. Tym samym użyte w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW 2007–2013 pojęcie „szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy” przy uwzględnianiu celu regulacji, należy uznać, że obejmuje swoim znaczeniem stanowienie o zmianie stawki pomocy (§ 1 pkt 4 rozporządzenia) i czynnościach organu będących skutkami tej zmiany czyli wydania decyzji zmieniających decyzji. Minister upoważniony do określania szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy mógł zatem zawrzeć kompetencję do wydawania decyzji zmieniającej decyzję ostateczną. Ponadto § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi należy uznać za przepis szczególny, o którym mowa w art. 163 k.p.a.

Możliwość zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej na podstawie art. 155, art. 161 lub art. 163 k.p.a. jest niewątpliwie odstępstwem od zasady ochrony praw nabytych oraz od zasady trwałości decyzji ostatecznych. Zasada ochrony praw nabytych ma wymiar materialnoprawny, natomiast zasada trwałości decyzji ostatecznych ma wymiar formalnoprawny. Uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznej w aspekcie formalnoprawnym może rodzić materialnoprawny skutek w postaci odmiennego ukształtowania prawa. Niczym nieuzasadnione jest oczekiwanie, że raz ukształtowane prawa i obowiązki nigdy nie ulegną zmianie. Zasada ochrony praw nabytych, jako jeden z istotnych filarów współczesnej koncepcji państwa prawa, nie jest bowiem zasadą bezwzględna. Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany sytuacji prawnej jednostek, w tym również zniesienia lub ograniczenia dotychczas posiadanych praw.

Za nie trafny należy uznać stwierdzenie, że ustawa PROW 2007–2013 wskazuje wprost na zasady i tryb zmiany decyzji na podstawie której strona nabyła prawo. Zasady stosowania k.p.a. są określone w art. 21 ustawy PROW 2007–2013 (a nie jak w skardze wskazano z art. 27 ust. 5 w zakresie możliwości zmiany decyzji). Przepis ten stanowi, że z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy k.p.a., chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Takim przepisem jest między innymi art. 21 ust. 5 ustawy PROW 2007–2013, który

stanowi, że w przypadku, o którym mowa w art. 155 k.p.a., organ wyższego stopnia może zmienić decyzję ostateczną w sprawie przyznania pomocy, na mocy której strona nabyła prawo, również bez zgody strony, jeżeli nie ograniczy to nabytych przez nią praw. Jest to przepis szczególny, w odniesieniu do regulacji art. 155 k.p.a., który wprowadza możliwość zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, **za zgodą strony**, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleciu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Natomiast z art. 21 ustawy nie wynika, że w zakresie możliwości zmiany decyzji nie stosuje się art. 163 k.p.a., z którego wynika, że organ administracji publicznej może uchylić lub zmienić decyzję, na mocy której strona nabyła prawo, także w innych przypadkach oraz na innych zasadach niż określone w niniejszym rozdziale, o ile przewidują to przepisy szczególne. Art. 163 k.p.a. dopuszcza – obok trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. (jak również art. 161 § 1 oraz 2 k.p.a.) – także istnienie przepisów szczególnych. Tym przepisem szczególnym jest § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który określa inny przypadek zmiany decyzji niż ten z art. 21 ust. 5 ustawy PROW 2007–2013. Przepisem szczególnym, o który mowa w art. 163 k.p.a., może być również przepis rozporządzenia, ponieważ nie zostało sprecyzowane w k.p.a., że zawsze powinien to być przepis rangi ustawowej.

Zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa oraz bezpieczeństwa prawnego wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego i mają charakter wiążący dla ustawodawcy. Zasad tych nie można jednak rozumieć, jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji w stosunki prawne rozciągnięte w czasie, zwłaszcza w tych dziedzinach życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego (wyrok z 7 maja 2001 r., K 19/00). Okolicznością która warunkowała konieczność wprowadzenia zmian rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi były przepisy UE, w zakresie wyznaczonym w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich. Pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, która w prawie daninowym w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, ile warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiany wpływ zasad państwa prawnego na tworzenie prawa na przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoimi interesami (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 15 lutego 2005 r., K 48/04 i 16 stycznia 2007 r., U 5/06).

Ponadto w zakresie stanowiska skarżącego, że rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest niezgodne z zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) należy zauważyć jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwości oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy, by oczekiwać uchwalenia takich

ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM

norm (wyroki z: 27 lutego 2002 r., K 47/01 i 5 listopada 2002 r., P 7/01) oraz gdy wynika to z natury normowanych stosunków (orzeczenie z 28 maja 1986 r., U 1/86).

Mając powyższe na uwadze, zarzut niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP należy uznać za nieuzasadniony.

Odnosnie zarzutu niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP

W petitum przedmiotowej skargi konstytucyjnej podniesiono zarzut niezgodności § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.” oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.”.

W skardze konstytucyjnej opisano sytuację skarżącego używając terminologii cywilistycznej. Użycie takiej terminologii oraz faktyczny rodzaj prawa budzą wątpliwości co do możliwości zakwalifikowania przedmiotowego prawa skarżącego, w postaci premii zalesieniowej, do kategorii praw majątkowych objętych zakresem zastosowania art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Należy zauważyć, że pojęcie innych praw majątkowych nie zostało ściśle zdefiniowane jednakże z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że do tej kategorii można przykładowo zaliczyć prawo do odszkodowania (P 18/04), prawo najmu (P 11/98, K 34/98, K 33/99), spółdzielcze prawa do lokalu (SK 15/00, K 23/00) czy też tak zwane „prawo zaliczenia mienia zabużańskiego” (K 33/02, K 2/04). Innymi prawami majątkowymi w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP są zatem prawa ustawowe wymagające szczególnej ochrony ze względu na samo ich istnienie (w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych), a nie na ich treść (P 46/11

Celem art. 64 ust. 1 Konstytucji RP jest ochrona niektórych praw obywateli przed władczą ingerencją państwa w niektóre prawa majątkowe, które wymagają szczególnej ochrony. Wobec tego w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w rozpatrywanej sprawie nie doszło do władczej ingerencji państwa w konstytucyjnie chronione prawo skarżącego. Na gruncie przepisów wskazanych w wyrokach NSA: z czerwca 2019 r. w sprawach o sygn. akt , a także stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym i potwierdzonego w postępowaniu sądowo administracyjnym, poza sporem pozostaje, iż korzystanie z pomocy ze środków publicznych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej nie jest obowiązkowe. Korzystanie z pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne” objętego PROW 2007–2013 ma charakter fakultatywny i całkowicie zależy od woli wnioskodawcy. To rolnik składa wnioski o przyznanie przedmiotowej pomocy i inicjuje zawiązanie stosunku prawnego. Zatem istota prawa nie ma charakteru ustawowego, więc samo prawo nie może być przedmiotem władczej ingerencji państwa zakazanej na mocy art. 64 ust. 1 Konstytucji RP.

Przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, który ustanawia równą ochronę własności i innych prawa majątkowych dla wszystkich, należy odczytywać jako zakaz faworyzowania określonych praw ze względu na podmiot, któremu przysługują. W szczególności w kontekście historycznym chodzi o niedopuszczalność szerszej ochrony własności państwowej i społecznej. Natomiast w niniejszej sprawie nie tylko brak właściwego przedmiotu ochrony, ale także brak faworyzowania ochrony ze względu na cechy uprawnionych podmiotów.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż pomimo zmniejszenia stawki premii zalesieniowej zmiana wprowadzona rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest korzystna dla beneficjentów, w tym m.in. dla skarżącego. Wynika to z faktu, iż nie należy stawki premii zalesieniowej rozpatrywać bez uwzględnienia innych przepisów, w szczególności dotyczących stawek płatności bezpośrednich, w tym w szczególności JPO. Stawka premii zalesieniowej dla PROW 2007–2013 ustalona rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi uwzględnia utratę średniej stawki płatności bezpośrednich w wysokości 390 zł/ha. Jednakże należy zauważyć, że średnia ta jest niższa niż rzeczywista wysokość płatności bezpośrednich wypłacanych od 2015 r., ponieważ oprócz jednolitej płatności obszarowej beneficjenci otrzymać mogą również płatność za zazielenienie, płatność dodatkową i płatność dla młodych rolników². Oznacza to, że zmiana stawki premii zalesieniowej (obniżenie o 390 zł/ha) pozwoliła na uzyskanie istotnie wyższych płatności bezpośrednich (dodatkowo od ok. 770 zł/ha do ok. 1 170 zł/ha²).

Biorąc powyższe pod uwagę dzięki zmianie przepisów, skarżący w roku 2015 r. oprócz premii zalesieniowej (zł/ha) uzyskał dodatkowo płatności bezpośrednie do zalesionego gruntu (ha) w wysokości:

- 1) zł – kwota z tytułu jednolitej płatności obszarowej;
- 2) zł – kwota z tytułu płatności za zazielenienie;
- 3) zł – kwota z tytułu płatności dodatkowej.

Tym samym skarżącemu przyznano płatności bezpośrednie w wysokości zł, co daje średnio kwotę zł/ha a w wyniku zsumowania tej kwoty z premią zalesieniową w wysokości zł/ha, skarżący otrzymał zł/ha, tj. o 448,09 zł/ha więcej niż otrzymywałby bez zmian przedmiotowych przepisów. Oznacza to, że w istocie stawka płatności dla zalesionych gruntów skarżącego wzrosła o 28%, tym samym nieuzasadnionym jest twierdzenie, że interesy majątkowe skarżącego zostały naruszone.

² Płatność dla młodych rolników kierowana jest do rolników, którzy po raz pierwszy rozpoczynają działalność w gospodarstwie rolnym lub którzy rozpoczęli już taką działalność w ciągu 5 lat przed pierwszym złożeniem wniosku w ramach jednolitej płatności obszarowej, oraz których wiek w pierwszym roku składania wniosku nie przekracza 40 lat. Płatność przyznawana jest do powierzchni gruntów objętych jednolitą płatnością obszarową, nie większej niż 50 ha. Z kolei płatność dodatkowa przysługuje do powierzchni gruntów objętych jednolitą płatnością obszarową mieszczącą się w przedziale 3,01-30 ha (maksymalnie do powierzchni 27 ha na gospodarstwo).

ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM

Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że do gruntów, które nie kwalifikują się do płatności bezpośrednich, stawka premii zalesieniowej nie uległa zmianie i tym samym uwzględnia komponent JPO. Nowa stawka jest również rekompensatą za utracone dochody z działalności rolniczej z tym, że nie uwzględnia komponentu, jakim jest JPO. W tym przypadku nie można mówić o utraconych korzyściach, w wyniku zmniejszenia stawki płatności, bowiem każdy podmiot którego grunty kwalifikują się do JPO może uzyskać różnicę przez wystąpienie o JPO.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż wskazany w skardze konstytucyjny wzorzec ochrony dotyczy innych sytuacji niż sytuacja przedstawiona przez skarżącego. Zatem analizowany zarzut skargi konstytucyjnej należy uznać za nieuzasadniony.

Z poważaniem,

MINISTER
Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Jan Krzysztof Ardanowski
Jan Krzysztof Ardanowski

Załącznik 1: Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące podwójnego finansowania

Załącznik 2: Member States comments on Forestry measure fiches