

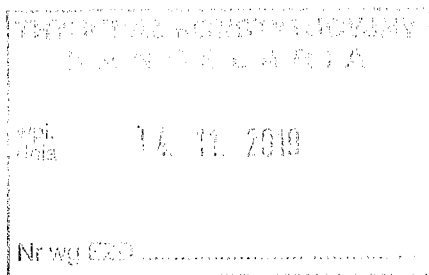
# ODPIS

Warszawa, dnia 8 listopada 2019 r.

Do:

**Trybunał Konstytucyjny**  
**al. Jana Chrystiana Szucha 12A**  
**00-918 Warszawa**

skarżący:



**M     Z**

**ul.**

**PESEL**

reprezentowana przez pełnomocnika:

**adwokata Małgorzatę Kociszewską**

**nr wpisu: WAW/Adw/6477**

adres do korespondencji

**ul. Balladyny 1d lok.7**

**02-553 Warszawa**

## SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 17 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., nr 78. poz. 483, dalej: „**Konstytucja RP**”) w związku z art. 53 ust. 1 i 2 oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 2072, dalej: „**TKOrgU**”) niniejszym wnoszę 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. z 2015 r. poz. 346), dalej jako „**Rozporządzenie**” z następującymi przepisami Konstytucji RP: art. 2, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.
- zasądzenie zwrotu kosztów postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodnie z art. 54 ust. 2 TKOrgU.

## UZASADNIENIE SKARGI KONSTYTUCYJNEJ

### Przedstawienie stanu faktycznego

1. W dniu lipca 2011 r. Skarżący złożył w Biurze Powiatowym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej: „ARiMR”) w L wniosek o przyznanie pomocy na zalesienie do trzech działek rolnych o powierzchni ha; ha oraz ha. Kierownik Biura Powiatowego ARiMR w L (dalej jako „Organ I instancji”) wydał w dniu czerwca 2012 r. trzy decyzje administracyjne w sprawie przyznania pomocy na zalesienie dla w/w działek (odpowiednio sygn. ; ; ), przyznając Skarżącemu płatność z tytułu m.in. premii zalesieniowej płatnej corocznie przez 15 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia w wysokości odpowiednio zł; zł oraz zł (tj. zł / ha).
2. W dniu lipca 2013 r. Skarżący złożył w Biurze Powiatowym ARiMR w L wniosek o przyznanie pomocy na zalesienie do działki rolnej o powierzchni ha. W dniu czerwca 2014 r. Organ I instancji wydał decyzję w sprawie przyznania pomocy na zalesienie (sygn. ) przyznając Skarżącemu płatność z tytułu m.in. premii zalesieniowej płatnej corocznie przez 15 lat począwszy od dnia wykonania zalesienia w wysokości zł (tj. zł / ha).
3. W dniach kwietnia, maja oraz czerwca 2016 r. Organ I instancji wydał cztery decyzje, w sprawie zmiany wyżej wymienionych decyzji o przyznaniu pomocy na zalesienie w części dotyczącej premii zalesieniowej. Na mocy w/w decyzji, w każdym z przypadków kwota premii zalesieniowej została zredukowana do zł / ha (tj. odpowiednio do kwoty: zł – sygn.. ; zł – sygn. ; zł – sygn. oraz zł – sygn. ).
4. W w/w decyzjach Organ I instancji jako podstawę prawną rozstrzygnięcia przywołał § 2 Rozporządzenia.
5. Zgodnie z § 2 Rozporządzenia, 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, ze zm. dalej” „Rozporządzenie 1307/2013”), **kierownik biura powiatowego ARiMR zmienia decyzję o przyznaniu tej pomocy w części dotyczącej premii zalesieniowej** / 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.

6. Skarżący odwołał się od decyzji Organu I instancji wnosząc do Dyrektora Oddziału Regionalnego ARiMR w O (dalej: „**Dyrektor**”) o uchylenie ich w całości i umorzenie postępowania. Zarzucił, że § 2 Rozporządzenia stanowiący podstawę wydania zaskarżonych decyzji wykracza poza delegację ustawową, a nadto podważa zasadę bezpieczeństwa prawnego i zasadę ochrony praw słusnie nabytych w zakresie w jakim dopuszcza zmianę decyzji ostatecznych, na podstawie których strona nabyła prawo.
7. Po rozpatrzeniu tych odwołań Dyrektor decyzjami z dnia lipca 2016 r. sygn.: ;  
; oraz sierpnia 2016 r. sygn.. (dalej: „**Decyzje**”) utrzymał w mocy opisane wyżej decyzje Organu I instancji. W motywach rozstrzygnięć organ wskazał, m. in. że strona otrzymała płatność w ramach systemów wsparcia bezpośredniego za 2015 r. z tytułu jednolitej płatności obszarowej do powierzchni ha, w tym do powierzchni zalesionej (m.in. działki wskazane w punkcie 1 i 2 powyżej), co kompensuje Skarżącemu straty wynikłe z wydania Decyzji.
8. Dyrektor stwierdził, iż Organ I instancji zasadnie zmienił kwotę wysokości premii, gdyż zaszyły przesłanki przewidziane w § 2 Rozporządzenia.
9. Skarżący nie zgodził się z rozstrzygnięciami Dyrektora i wniósł na wyżej wymienione Decyzje skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w O , wnosząc o pominięcie przy orzekaniu § 1 pkt 4 oraz § 2 Rozporządzenia (na podstawie art.178 Konstytucji RP), uchylenie zaskarżonych decyzji i poprzedzających je decyzji Organu I instancji oraz zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania. Zaskarżonym decyzjom zarzuciła naruszenie: (i) art.2 i art.92 ust.1 Konstytucji RP, (ii) art.29 ust.1 i ust.1a pkt 2 i 3 Ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem Środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Dz. U. z 2013 r, poz. 173 ze zm. dalej: „**Ustawa PROW**”), (iii) art.16 § 1 z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, dalej „**KPA**”).
10. W skardze do WSA w O Skarżący wskazał, iż § 2 Rozporządzenia wykracza poza delegację zwartą w Ustawie o PROW. W szczególności, art.29 ust.1 pkt 1, i art.29 ust. 1a pkt 2 i 3 Ustawy PROW, przywołane w preambule Rozporządzenia. Przepisy te nie mogą być uznane za delegację do uregulowania kwestii zmiany decyzji ostatecznych na mocy których strona nabyła prawo. W konsekwencji § 2 Rozporządzenia jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i powinien być pominięty przez Sąd przy orzekaniu.
11. Skarżący wskazał również, że zasada bezpieczeństwa prawnego wywodzona z art. 2 Konstytucji RP nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego. Nadto, Rozporządzenie to narusza zasadę praw słusnie nabytych w zakresie w jakim dopuszcza zmianę ostatecznych decyzji na podstawie których strona nabyła prawo.
12. W skardze do WSA w O , Skarżący podjął polemikę z tezami Dyrektora, jakoby zmiana decyzji w efekcie której zmniejszeniu uległa wysokość premii zalesieniowej była dla Skarżącego korzystna z uwagi na zmianę od roku 2015 zasad przyznawania płatności bezpośrednich do gruntów zalesionych.

Nie negując faktu, iż Skarżącemu przysługiwała w 2015 r. jednolita płatność obszarowa (JPO) do gruntów zalesionych wskazał on, iż JPO uzależniona jest od szeregu czynników (w tym okresowych decyzji budżetowych i kursu EUR) i w efekcie podlega częstym zmianom (np. w roku 2014 wynosiła 910, 87 zł / ha<sup>1</sup> vs. 453,70 zł / ha w roku 2015). W świetle powyższego, Skarżący nie jest w stanie przewidzieć jaka będzie wysokość wsparcia w następnych latach, nie ma natomiast pewności, że będzie ona wyższa od dotychczasowych zł / ha). Skarżący podejmując decyzję o zalesieniu kierował zaufaniem, iż raz wydana decyzja administracyjna określająca długofalowe (15 lat) warunki wsparcia tego działania, nie będzie zmieniana.

13. W odpowiedziach na skargi, Dyrektor wniósł o ich oddalenie i podtrzymał stanowisko zawarte w uzasadnieniach Decyzji. Dyrektor wskazał również, że konieczność obniżenia premii zalesieniowej wynikała z prawa wspólnotowego.
14. W pismach procesowych z dnia      października 2016 r. Skarżący podtrzymał swoje stanowisko w sprawie i podkreślił, że Skarżącemu nie jest znany żaden wspólnotowy akt prawny, który mógłby być bezpośrednio zastosowany w niniejszej sprawie i który mógłby być podstawą zmiany ostatecznej decyzji, na podstawie której Skarżący nabył prawo. Zdaniem Skarżącego z Rozporządzenia nr 1307/2013 i innych regulacji normujących systemy wsparcia bezpośredniego wnika jedynie, że ustawodawca wspólnotowy zdecydował się objąć jednolitą płatnością obszarową obszary zalesione. Brak jest natomiast regulacji pozwalających na zmniejszenie przyznanych już płatności w ramach PROW 2007 - 2013. W jego ocenie § 2 Rozporządzenia zawiera regulację o charakterze arbitralnym, wydaną bez stosownego upoważnienia ustawowego.
15. Na podstawie art. 111 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm. dalej: „PPSA”) na rozprawie w dniu      listopada 2016 r. Sąd zarządził połączenie spraw o sygn.      ,      ,      do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia oraz prowadzenie ich dalej pod sygnaturą      .
16. Wojewódzki Sad Administracyjny w O      wyrokiem z dnia      listopada 2016 r. odrzucił skargi Skarżącego w sprawach o w/w sygnaturach.
17. Sprawa dot. działki      rozpoznana została odrębnie pod sygnaturą      , niemniej jednak także w tym przypadku Wojewódzki Sąd Administracyjny w O      (dalej: „WSA”) zaskarżonym wyrokiem z dnia      listopada 2016 r. odrzucił skargę Skarżącego.
18. W pierwszej kolejności **WSA w O      wskazał, że podstawowym kryterium dopuszczalności wydania przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z dnia 19 marca 2009 r.<sup>2</sup> i nakazującego zmianę wydanych decyzji, jest ocena zgodności działania normodawcy krajowego z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej i przepisami rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzeniami Komisji.** WSA podkreślił,

---

<sup>1</sup> <http://www.arimr.gov.pl/pomoc-unijna/platnosci-bezposrednie/stawki-platnosci-bezposrednich-obowiazujace-w-roku-2014.html>

<sup>2</sup>Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz.U.2009.48.390 ze zm., dalej: "rozporządzenie zalesieniowe")

że UE realizuje Wspólną Politykę Rolną ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego w wieloletnich okresach planowania budżetowego.

19. W ocenie WSA w O , kwestionowane przez Skarżącego Rozporządzenie miało podstawę w przepisach ustawy PROW, a Minister nie przekroczył udzielonego mu upoważnienia. Zdaniem sądu „użyte w art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW pojęcie "szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy" obejmuje swoim znaczeniem stanowienie o zmianie stawki pomocy (§ 1 pkt 4 Rozporządzenia) i czynnościach organu będących skutkami tej zmiany, czyli wydawanie decyzji zmieniających decyzje (§ 2 Rozporządzenia). Minister upoważniony do określania szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy mógł w Rozporządzeniu zmienić stawkę pomocy oraz nakazać organom Agencji dokonanie zmiany decyzji ostatecznych w części dotyczącej premii zalesieniowych.
20. Od powyższych wyroków WSA w O Skarżący wywiódł dwie skargi kasacyjne opierając je na następujących zarzutach:
- na podstawie art. 174 pkt 2 PPSA naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) PPSA polegające na nieuchyleniu zaskarżonej decyzji pomimo, iż przy jej wydaniu doszło do naruszenia przepisów postępowania w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie: (i) art. 16 § 1 KPA w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 Ustawy PROW oraz § 2 Rozporządzenia poprzez przyjęcie, że zmiana ostatecznych decyzji administracyjnych może nastąpić na podstawie przepisów wykonawczych wydanych bez umocowania ustawowego; (ii) art. 163 KPA oraz § 2 Rozporządzenia, poprzez przyjęcie, że art. 163 KPA może być stosowany, w sytuacji gdy § 2 Rozporządzenia został wydany z przekroczeniem delegacji zawartej w ustawie o PROW; (iii) art. 21 ust. 5 ustawy PROW, poprzez zaakceptowanie pominięcia przez Dyrektora trybu postępowania w sprawie zmiany decyzji ostatecznych przewidzianego tym przepisem;
  - na podstawie art. 174 pkt 1 PPSA: (i) błędną wykładnię art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW poprzez uznanie, że delegacja ustawowa do określenia "szczegółowych warunków i tryb przyznawania (...) pomocy" obejmuje swoim zakresem delegacje do wydania przez ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi Rozporządzenia regulującego warunki i tryb zmiany decyzji ostatecznych; (ii) błędną wykładnię art. 2 ustawy z dnia 17 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78. poz. 483, dalej: Konstytucja RP) poprzez zignorowanie wykładni tego przepisu udzielonej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego; (iii) niewłaściwe zastosowanie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy PROW, tj. odmowę jego zastosowania, w sytuacji przekroczenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi delegacji ustawowej z art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy PROW, i w konsekwencji oparcie rozstrzygnięcia WSA o akt prawny sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, (iv) niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie) art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez uwzględnienie przy orzekaniu § 2 Rozporządzenia w sytuacji, gdy przepis ten został wydany z naruszeniem delegacji ustawowej.
21. Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w/w skarg kasacyjnych na rozprawie w dniu czerwca 2019 r. wyrokami o sygn. oraz oddalił skargi kasacyjne Skarżącego
22. Uzasadniając w/w orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny uznał co następuje:
- Za podstawę prawną decyzji Dyrektor wskazał, m.in. art. 20 ust. 2 pkt 1 Ustawy PROW oraz § 2 Rozporządzenia.

- Artykuł 20 Ustawy PROW, w zakresie niezbędnym do rozpoznania tej sprawy, stanowi: "1. Pomoc w ramach działań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, 3, 6, 7 oraz 9 - 15, jest przyznawana w drodze decyzji administracyjnej.
- Działania określone w art. 5 ust. 1 pkt 12, 14 i 15 Ustawy PROW to: wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), program rolnośrodowiskowy i zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Natomiast przepisy prawne wskazane w art. 1 pkt 1 ustawy PROW to rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz. Urz. UE L 277 z 21 października 2005 r., str. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie 1698/2005) oraz akty prawne wydane na jego podstawie.
- Wskazane rozporządzenie, mimo utraty mocy z 1 stycznia 2014 r., ma nadal zastosowanie do operacji realizowanych zgodnie z programami zatwierdzonymi przez Komisję na mocy tego rozporządzenia przed 1 stycznia 2014 r. (zob. art. 88 w zw. z art. 90 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005; Dz.U.U.E.L.2013.347.487; dalej: „**Rozporządzenie 1305/2013**”), z pewnymi jednak zastrzeżeniami wynikającymi z nowej regulacji, mającymi za zadanie zapewnienie ciągłości w płatnościach oraz elastyczności między filarem I i II.
- W myśl art. 89 Rozporządzenia 1305/2013 (stanowiącego kontynuację rozporządzenia 1698/2005) "W celu ułatwienia przejścia z systemu ustanowionego rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005 na system ustanowiony niniejszym rozporządzeniem Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 83 ustanawiających warunki, na jakich wsparcie zatwierdzone przez Komisję na mocy rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 może zostać połączone ze wsparciem udzielonym na mocy niniejszego rozporządzenia, w tym w odniesieniu do pomocy technicznej i ewaluacji ex post. (...)."
- Nadto, zgodnie z punktem 22 i 24 preambuły powołanego rozporządzenia "... Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby płatności dla rolników nie prowadziły do podwójnego finansowania na mocy niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia (UE) nr 1307/2013..."
- Odpowiednio w myśl art. 14 ust. 1 zd. pierwsze i ust. 2 zd. pierwsze Rozporządzenia 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..."

- Nadto, zgodnie z punktem 18 i 46 preambuły powołanego rozporządzenia "Aby osiągnąć cele WPR, systemy wsparcia mogą wymagać dostosowania do rozwoju sytuacji, w razie konieczności w krótkim terminie. Należy zatem przewidzieć możliwość przeglądu systemów wsparcia, w szczególności w świetle rozwoju sytuacji gospodarczej lub budżetowej, w związku z czym beneficjenci nie będą mogli zakładać, że warunki przyznawania wsparcia nie ulegną zmianie." "Aby wesprzeć zrównoważony rozwój rolnictwa na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wykorzystania części pułapów dla płatności bezpośrednich na przyznawanie wszystkim rolnikom prowadzącym działalność na tych obszarach lub na niektórych z tych obszarów, w przypadku gdy postanowi o tym dane państwo członkowskie, rocznej płatności obszarowej oprócz płatności podstawowej. Taka płatność nie powinna zastąpić wsparcia przyznawanego na podstawie programów rozwoju obszarów wiejskich i nie powinna być przyznawana rolnikom na obszarach, które wyznaczono zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005, lecz których nie wyznaczono zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1305/2013."
- 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.
- Zakres pomocy na zalesianie w badanym okresie wyznaczał art. 36 lit. b) rozporządzenia 1698/2005. W myśl tego przepisu wsparcie, o którym mowa w sekcji 2 Oś 2 tego rozporządzenia, pn. "Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich" dotyczy "...środków ukierunkowanych na zrównoważone użytkowanie gruntów leśnych poprzez: (i) pierwsze zalesianie gruntów rolnych; (ii) pierwsze zakładanie systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych; (iii) pierwsze zalesianie gruntów nierolniczych."
- Wsparcie przewidziane w art. 36 lit. b) obejmuje tylko jeden lub więcej elementów, i tak: według art. 43 wsparcie przewidziane w art. 36 lit. b) ppkt (i) obejmuje: a) koszty założenia; b) roczną premię na zalesiony hektar w celu przyczynienia się do pokrycia kosztów utrzymania przez maksymalny okres 5 lat; c) roczną premię na hektar w celu przyczynienia się do pokrycia straty dochodu wynikającej z zalesiania przez maksymalny okres 15 lat dla rolników lub ich stowarzyszeń, uprawiających dane grunty przed ich zalesieniem, lub dla jakiegokolwiek innej osoby fizycznej lub podmiotu prawa prywatnego.

- Według art. 44 wsparcie przewidziane w art. 36 lit. b) ppkt (ii) jest udzielane rolnikom w celu stworzenia systemów rolno-leśnych łączących w sobie systemy ekstensywnego rolnictwa i leśnictwa. Uprawa gruntów jest połączona z uprawą drzew. Wsparcie obejmuje koszty założenia.
- Według art. 45 wsparcie przewidziane w art. 36 lit. b) ppkt (iii) na zalesienie gruntów, które nie kwalifikują się zgodnie z art. 36 lit. b) ppkt (i), obejmuje koszty założenia. W przypadku gruntów rolnych, na których zaprzestano działalności rolniczej, wsparcie obejmuje również roczne premie, o których mowa w art. 43 ust. 1 lit. b).
- Podobnie kwestię tę reguluje § 8 ust. 1 rozporządzenia zalesieniowego. Przepis ten stanowi, że "Pomoc na zalesianie obejmuje: (i) wsparcie na zalesienie - stanowiące jednorazową, zryczałtowaną płatność z tytułu poniesionych kosztów zalesienia i ewentualnego ogrodzenia uprawy leśnej w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacaną w pierwszym roku, licząc od dnia wykonania zalesienia; (ii) premię pielęgnacyjną - stanowiącą zryczałtowaną płatność z tytułu poniesionych kosztów prac pielęgnacyjnych oraz ochrony uprawy leśnej przed zwierzyną w przeliczeniu na hektar zalesionych gruntów, wypłacaną corocznie przez 5 lat, licząc od dnia wykonania zalesienia; (iii) premię zalesieniową - stanowiącą 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."
- Tak więc rolnikowi, zdaniem NSA, mogła być przyznana płatność na zalesienie w pełnym lub ograniczonym zakresie, w zależności od charakteru gruntu, na którym prowadzone było zalesianie i do wysokości nieprzekraczającej maksymalnych wysokości i stawek określonych w załączniku I rozporządzenia unijnego, a dodatkowo, od 2015 r. otrzymana przez rolnika pomoc nie mogła prowadzić do nadkompensacji przyznanych w ogóle płatności. Co zobowiązywało państwa członkowskie do podejmowania działań w celu zapobieżenia powstawaniu takich sytuacji.
- Zgodnie z § 2 Rozporządzenia "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, ze 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."
- **Zdaniem NSA przepis ten (§ 2 Rozporządzenia) odwołuje się więc m.in. do regulacji unijnych, co nie powinno budzić żadnych wątpliwości zważywszy na materię, jaką reguluje. Jak zostało wcześniej wskazane zmiana regulacji w zakresie przyznawania płatności dla rolnictwa i obszarów wiejskich (w zakresie I i II filara WPR) na poziomie unijnym wymusiła niejako**



**zmianę przepisów krajowych. Do przestrzegania przepisów unijnych Polska zobowiązała się z chwilą przystąpienia do UE. Wyrazem realizacji ciężących na Polsce obowiązków jest poddane kontroli sądowej powołane Rozporządzenie.**

- Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 ustawy PROW. Przepis art.29 ust. 1 pkt 1 stanowi: „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określa, w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych programem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań, w szczególności: a) tryb składania wniosków o przyznanie pomocy, b) szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać wnioski o przyznanie pomocy, c) szczegółowe wymagania, jakim powinna odpowiadać umowa - w przypadku działań, w ramach których pomoc jest przyznawana na podstawie umowy, d) działania i przypadki, w których następcą prawnym wnioskodawcy albo nabywca gospodarstwa rolnego lub jego części albo przedsiębiorstwa lub jego części albo przejmujący posiadanie gospodarstwa rolnego lub jego części może, na swój wniosek, wstąpić do toczącego się postępowania na miejsce wnioskodawcy oraz warunki i tryb wstąpienia do tego postępowania, e) działania i przypadki, w których następcy prawnemu beneficjenta albo nabywcy gospodarstwa rolnego lub jego części albo przedsiębiorstwa lub jego części albo przejmującemu posiadanie gospodarstwa rolnego lub jego części może być przyznana pomoc oraz warunki i tryb przyznania tej pomocy - mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji programu oraz specyfikę poszczególnych działań.”
- Art. 29 ust. 1a. Ustawy PROW stanowi, iż wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, dotyczące działań objętych programem, w których warunkiem przyznania pomocy jest spełnianie, w ramach wzajemnej zgodności w rozumieniu art. 19 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE L 25 z 28.01.2011, str. 8), wymogów, norm lub minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin, minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi: 1) sposób dokonywania oceny wagi stwierdzonej niezgodności, o której mowa w art. 54 ust. 1 lit. c rozporządzenia 1122/2009, w przypadku niezgodności w zakresie minimalnych wymogów dotyczących stosowania nawozów i środków ochrony roślin; 2) wyrażoną w procentach wielkość zmniejszenia pomocy w zależności od dokonanej oceny wagi stwierdzonej niezgodności, a także przypadki, które uznaje się za drobną niezgodność, biorąc pod uwagę przeprowadzanie oceny zgodnie z zasadami określonymi w art. 51 ust. 4 rozporządzenia 1698/2005, art. 47, art. 71 i art. 72 rozporządzenia 1122/2009, jak również wielkość gospodarstwa rolnego oraz jego położenie geograficzne; 3) szczegółowe warunki i tryb podejmowania działań, o których mowa w art. 51 ust. 2 i art. 51 ust. 4 lit. a rozporządzenia 1698/2005, w przypadku niestosowania zmniejszeń lub wykluczeń określonych w tych przepisach, mając na względzie zapewnienie współmierności tych działań do rodzaju stwierdzonych niezgodności i ograniczenie ich nadmiernej uciążliwości dla beneficjenta.”
- W opinii NSA **„Katalog zagadnień, które ustawodawca powierzył do uregulowania w rozporządzeniu jest bardzo szeroki i mieści się w granicach przyznanym kompetencji. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego użyte w powołanym przepisie pojęcie "szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy" obejmuje swoim znaczeniem**

**stanowienie o zmianie stawki pomocy (§ 1 pkt 4 rozporządzenia) i czynnościach organu będących skutkami tej zmiany, czyli wydawanie decyzji zmieniających decyzje (§ 2 rozporządzenia). 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.”**

- W dalszej kolejności NSA wskazał na przepis art. 21 ust. 5 ustawy PROW, który stanowi, że w przypadku, o którym mowa w art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, 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. Z treści tego przepisu nie można jednak wywodzić braku podstaw do zastosowania art. 163 KPA w istocie przepis ten przyznaje dodatkowe uprawnienie organowi wyższego stopnia do zmiany decyzji ostatecznej w sprawach objętych regulacją ustawy PROW.
- Takiego zakazu nie można również wywieść z ust. 1 art. 21 ustawy PROW, zgodnie z którym – z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych w przepisach, o których mowa w art. 1 pkt 1, do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Zatem, jedynie na przeszkodzie w zmianie decyzji mógłby stanowić sam art. 163 KPA w myśl którego – 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.
- W piśmiennictwie przyjmuje się, że przepis ten nie ma charakteru uregulowania samoistnego. Jego zastosowanie jest możliwe od spełnienia ustanowionych w przepisach prawa materialnego podstaw uchylenia bądź zmiany decyzji ostatecznej, na podstawie której strona nabyła prawo w rozumieniu przepisu art. 155 KPA a nadto, jeśli nie zachodzą wady kwalifikowane decyzji stanowiące podstawę uruchomienia trybów nadzwyczajnych o stwierdzenie nieważności lub wznowienie postępowania.
- 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 KPA
- W drugiej kolejności wskazać należy, że możliwość zmiany lub uchylenia decyzji ostatecznej na podstawie art. 163 (oraz art. 155 i art. 161) KPA jest niewątpliwie odstępstwem od zasady ochrony praw dobrze nabytych oraz od zasady trwałości decyzji ostatecznych wyrażonej w art. 16 KPA i chociaż każda z tych zasad ma odmienny charakter i pełni inne funkcje, to pozostają one w ścisłym związku.
- 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

formalnopravny. 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 rodzaju znaczenie 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](http://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, zdaniem NSA, należy uznać zarzuty dotyczące naruszenia norm konstytucyjnych wskazanych w skardze kasacyjnej.
- Reasumując, wbrew zarzutom skargi kasacyjnej WSA zasadnie oddalił skargę na podstawie art. 151 PPSA prawidłowo uznając, że rozporządzenie zmieniające zostało wydane w zgodzie z upoważnieniem wynikającym z ustawy PROW w kontekście przytoczonych wyżej przepisów unijnych.
- Końcowo jeszcze raz należy uwypuklić kwestię tego, że mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie przepisy prawa krajowego stanowią bezpośrednie urzeczywistnienie wiążących Polskę jako państwo członkowskie Unii Europejskiej 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.

## **Uzasadnienie zarzutów niezgodności § 2 Rozporządzenia z Konstytucją RP**

23. Stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 TKOrgU prawidłowe wykonanie przez Skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi - zdaniem Skarżącego - niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty (Vide: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17)
24. W opinii Skarżącego w niniejszej sprawie u podstaw naruszenia praw i wolności konstytucyjnych skarżącego leży wydanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi § 2 Rozporządzenia z naruszeniem art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, poprzez wykroczenie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi poza delegację ustawową przewidzianą art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 Ustawy PROW, tj. przyznanie Organom I instancji (kierownikom biur powiatowych ARIMR) kompetencji to uregulowania przypadków i trybu zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy na zalesienie i zmianie wysokości premii zalesieniowych.
25. Jak wskazuje się orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego art. 92 ust. 1 Konstytucji RP może być przywoływany w skargach konstytucyjnych zarówno jako "główny" wzorzec kontroli (tak w sprawach SK 8/06 oraz SK 9/14), albo jako "związkowy" wzorzec kontroli (tak w sprawach SK 22/03, SK 23/07 oraz SK 7/15).
26. W niniejszej sprawie, w opinii Skarżącego u podstaw naruszenia konstytucyjnych praw i wolności Skarżącego leży naruszenia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, czego efektem jest istnienie normy prawnej (§ 2 Rozporządzenia), która po pierwsze pozbawia Skarżącego praw słusznie nabytych (zmniejsza należną mu premie zalesieniową) i w konsekwencji narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Po drugie § 2 Rozporządzenia narusza prawa majątkowe Skarżącego w zakresie w jakim zmienia on pierwotnie ustaloną premię zalesieniową rekompensującą utratę dochodów z prowadzonej gospodarki rolnej i w konsekwencji narusza art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

## **Uzasadnienie zarzutu niezgodności § 2 Rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP**

27. W opinii Skarżącego § 2 Rozporządzenia został wydany z rażącym przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 29 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a pkt 2 i 3 Ustawy PROW, którego sądy administracyjne obu instancji nie tyle nie dostrzegły, co wręcz świadomie usankcjonowały w imię rzekomej konieczności zapewnienia zgodności prawa krajowego z ustawodawstwem wspólnotowym. Takie postępowanie, sądów administracyjnych jest w opinii Skarżącego nie do zaakceptowania, tak z punktu widzenia zasad wykładni prawa jak i porządku konstytucyjnego obowiązującego w Rzeczypospolitej, w tym w szczególności art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.
28. **Jak wskazano w wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r. sygn. SK 4/17**, Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu.
29. **Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami:**
- **po pierwsze – wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu;**
  - **po drugie – wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy;**
  - **po trzecie – niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.**
30. Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi per se do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego. W konsekwencji przepisy wykonawcze, aby mogły pomyślnie przejść test konstytucyjności, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Tylko bowiem w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności istnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy upoważnienie do wydania aktu rangi niższej niż ustawa może – co do swego zakresu – wywoływać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku bowiem pojawienia się takich

wątpliwości podstawowe znaczenie uzyskuje pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę.

31. Jest też oczywiste, że ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. W konsekwencji przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu.
32. W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował konsekwentnie, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto już w pierwszym rozstrzygnięciu merytorycznym, które wydał w swojej historii Trybunał Konstytucyjny, tj. w orzeczeniu z 28 maja 1986 r. o sygn. U 1/86 (OTK w 1986 r., poz. 2). Na gruncie Konstytucji z 1997 r., dzięki art. 92 ust. 1, wymagającemu, aby ustawa zawierała wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego, oraz ust. 2 tegoż przepisu, *expressis verbis* zakazującym subdelegacji, doszło do zwiększenia rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym.
33. Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględnienia ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw jednostki, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję – unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (art. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K

11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy, możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (tak wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., 15ygn.. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Minimum treściowe wytycznych nie tu ma charakteru stałego, a wyznaczone musi być a casu ad casum, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki. Oczywiście jest przy tym, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć blankietowego czy quasi-blankietowego charakteru (art. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), nawet jednak, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

34. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy jeszcze raz przytoczyć treść art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy PROW: „Minister właściwy do spraw rozwoju wsi określa, w drodze rozporządzenia: szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych programem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań (...).
35. W opinii Skarżącego użyte w tym przepisie pojęcie „szczegółowe warunki i tryb przyznawania (...) pomocy” nie obejmuje swoim znaczeniem stanowienia o zmianie stawki pomocy (§1 pkt 4 Rozporządzenia) i czynnościach organu będących skutkami tej zmiany, czyli wydawanie decyzji zmieniających decyzje (§ 2 Rozporządzenia). Innymi słowy, Minister upoważniony do określania szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy nie mógł w Rozporządzeniu zmienić stawki pomocy z mocą wsteczną oraz zawrzeć kompetencji dla Organu I instancji do wydawania decyzji zmieniającej decyzję ostateczną.
36. Zaakceptowanie poglądu przeciwnego jak uczyniły to sady administracyjne obu instancji prowadzi, de facto do stosowania prawa wstecz. § 3 Rozporządzenia stanowi co prawda, że wchodzi ono w życie z dniem 15 marca 2015 r. (i o od tego momentu stosuje się nowe stawki pomocy), przyjmując jednak pogląd sądów administracyjnych Organ I instancji ma obowiązek zmiany wszystkich decyzji ostatecznych wydanych przed tą datą co w praktyce jest równoznaczne z zastosowaniem przepisów Rozporządzenia wstecz.
37. Analizując treść delegacji ustawowej z art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy PROW przez pryzmat wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny kryteriów oceny poprawności delegacji ustawowej (vide pkt 29 powyżej) należy stwierdzić:
  - **po pierwsze – delegacja do wydania § 2 Rozporządzenia została oparta nie na literalnym brzmieniu art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy PROW ale na domniemaniu i wykładni celowościowej;**
  - **po drugie - § 2 Rozporządzenia wykracza poza przedmiot i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy;**

- **po trzecie - § 2 Rozporządzenia z jest sprzeczny z normami Konstytucji RP (art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 i art. 92 ust. 1) oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ta bowiem wprost określa zasady i tryb zmiany decyzji na podstawie której strona nabyła prawo – zgodnie z art. 27 ust. 4 Ustawy PROW w przypadku, o którym mowa w art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ, który wydał ostateczną decyzję administracyjną w sprawie o przyznanie pomocy, na mocy której strona nabyła prawo, może ją zmienić, również bez zgody strony, jeżeli nie ograniczy to nabytych przez nią praw a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem Rozporządzenia.**
38. W opinii Skarżącego nawet gdyby Ustawa PROW udzielała delegacji do wydania § 2 Rozporządzenia, to działanie takie rodziłoby poważne wątpliwości konstytucyjne. Jak wskazuje się na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji ([https://www.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/artikul\\_24.pdf](https://www.rcl.gov.pl/sites/zalaczniki/artikul_24.pdf)). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>3</sup> wykonawczy charakter Rozporządzenia determinuje sposób konstruowania upoważnienia ustawowego w taki sposób, aby odsyłało ono do uregulowania tylko takie sprawy, które normuje już ustawa i które służą realizacji tych samych celów. Jak wskazywał Trybunał Konstytucyjny „przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej ogólny, ale jednocześnie dostatecznie wyraźny kierunek unormowań, jakie mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze Rozporządzenia tego, co nie zostało ustalone w Ustawie”.<sup>4</sup> Przekazanie do uregulowania aktem wykonawczym warunków, w przypadku gdy oznaczają one zasady, prawa i obowiązki, a także normy postępowania, powinno prowadzić do uznania takiej techniki legislacyjnej za niewłaściwą.
39. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podział materii na materię ustawową i podustawową w taki sposób, że kwestie zasadnicze dla założeń ustawy nie podlegają wyraźnej i precyzyjnej regulacji ustawowej, lecz zostają przekazane blankietowo do uregulowania aktem podustawowym jest uznawany jako nie do przyjęcia.<sup>5</sup> Każde wkroczenie w materię ustawową przez organ władzy wykonawczej w akcie podustawowym prowadzi do niedopuszczalnego naruszenia hierarchii źródeł prawa. Naruszenie hierarchii źródeł prawa może mieć miejsce także wtedy, gdy ustawodawca formułuje w ustawie delegację do uregulowania jakiegoś problemu prawnego w akcie podustawowym, mimo że jest ona objęta wyłącznością ustawową.
40. W opinii Skarżącego, regulacje dopuszczające zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych na podstawie których strona nabyła prawo należą do materii ustawowej i nie powinny być regulowane w aktach prawnych niższego rzędu. Za takim stanowiskiem przemawia w szczególności brzmienie art. 16 § 1 KPA. Również sama Ustawa o PROW w przytaczanym już art. 27 ust. 4 jednoznacznie reguluje tryb i warunki zmiany ostatecznych decyzji.
41. Także praktyka prawodawcza Ustawodawcy dowodzi, iż wszystkie przypadki przepisów szczególnych, o których mowa w art. 163 KPA mają charakter ustawowy (patrz przykłady przytoczone w komentarzu do art. 163 KPA – Knysiak-Molczyk Hanna (red.), Kodeks postępowania administracyjnego.

<sup>3</sup> Wyrok TK z 22 kwietnia 1987 r. sygn. akt K 1/87; podobnie — po wejściu w życie obecnej Konstytucji — m.in. wyroki TK z 7 listopada 2000 r. sygn. akt K 16/00, z 11 grudnia 2000 r. sygn. akt U 2/00, z 29 października 2002 r. sygn. akt P 19/01, z 12 lipca 2007 r. sygn. akt U 7/06.

<sup>4</sup> Wyrok TK z 7 listopada 2000 r. sygn. akt K 16/00.

<sup>5</sup> Wyrok TK z 7 listopada 2000 r. sygn. akt K 16/00.



Komentarz ). W opinii Skarżącego, istnieją zatem poważne wątpliwości co do możliwości stanowienia w drodze rozporządzeń norm prawnych naruszających zasadę stałości ostatecznych decyzji administracyjnych.

42. Nawet jeśli jednak dopuścić taką możliwość<sup>6</sup>, to z całą pewnością tego rodzaju delegacja ustawowa musiałaby być wyrażona wprost w przepisie Ustawy, a za niedopuszczalne uznać należy doszukiwanie się jej w drodze wykładni rozszerzającej jak uczyniły to sądy administracyjne.
43. **Jak już wskazano w niniejszej sprawie, organ administracji i sądy administracyjne z własnej inicjatywy niewątpliwie rozszerzyły delegację ustawową ponad zakres wynikający z literalnego brzmienia art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy PROW, przy czym nieukrywanym motywem była w tym przypadku chęć zapewnienia domniemanej zgodności regulacji prawa krajowego z prawem europejskim. Działanie takie stanowi w opinii Skarżącego kwalifikowane naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**
44. **Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane wyłącznie na upoważnienia zawarte w ustawie i w celu jej wykonania. Nie sposób z powyższego wywieść, aby Rozporządzenia były wydawane na podstawie aktów prawa wspólnotowego lub w celu ich wykonania, nie można również argumentować, iż delegacje ustawowe powinny być poddawane wykładni rozszerzającej tylko po to by zapewnić domniemaną zgodność norm prawa krajowego z prawem wspólnotowym.**
45. Skarżący, nie neguje oczywistego faktu, iż przepisy prawa wspólnotowego (w tym akty prawa wspólnotowego przywołane w niniejszej sprawie przez sądy administracyjne obu instancji<sup>7</sup>) stanowią część porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Tym niemniej równie oczywistym faktem, jest iż w hierarchii źródeł prawa stoją one niżej od Konstytucji RP (vide art. 87 ust. 1). W opinii Skarżącego niedopuszczalne jest przyjęcie, iż przepisy prawa wspólnotowego powinny być realizowane / wdrażane „za wszelką cenę” bez względu na standardy konstytucyjne, w tym w szczególności podstawowe zasady legislacji wyrażone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.
46. Stanowisko sądów administracyjnych wyrażone w niniejszej sprawie, w opinii skarżącego jest sprzeczne z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego dot. stosunku prawa wspólnotowego do Konstytucji RP. W szczególności, w Wyroku z dnia 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04 czytamy: „Rekapitułując dotychczasowe uwagi, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nadrzędność Konstytucji w stosunku do całego porządku prawnego, w obszarze suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, przejawia się w kilku płaszczyznach.
  - Po pierwsze, proces integracji europejskiej związany z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym) ma oparcie w samej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę prawną w regulacjach konstytucyjnych. Jego ważność i skuteczność uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych elementów procedury integracyjnej, w tym również – procedury przekazywania kompetencji.

---

<sup>6</sup> Tezę taką odnaleźć można w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 28 maja 1991 r., sygn. II SA 369/91 – wydana jednak przed wejściem w życie Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Kwestia zasadności argumentów sądów administracyjnych w tym zakresie zostanie zaadresowana poniżej.

- Po drugie, nadrzędność Konstytucji znajduje potwierdzenie w konstytucyjnie określonym mechanizmie kontroli konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki. Mechanizm ten został oparty na tych samych zasadach, na jakich Trybunał Konstytucyjny orzekać może o zgodności z Konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych. W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego.
- Po trzecie, przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji.

### **Uzasadnienie zarzutu niezgodności § 2 Rozporządzenia z art. 2 Konstytucji RP**

47. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP wskazać należy, że zgodnie z jego brzmieniem Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jak przyjęto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które nie zostały ujęte w pisanim tekście Konstytucji ale w sposób immamentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego” fragm. wyroku TK z 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97. Do zasad szczegółowych wywodzonych z art. 2 Konstytucji należą m.in.: (i) zasady bezpieczeństwa prawnego oraz (ii) zasady ochrony praw słusznie nabytych.
48. Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje poszanowanie przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych. Dokonywanie w procesie stanowienia prawa, nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi, zmian przekreślających wcześniejszy kierunek procesu legislacyjnego narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K 8/98). Przestrzeganie tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (wyrok z 10 lipca 2000 r., SK 21/99). Wówczas na ustawodawcy ciąży obowiązek ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych (orzeczenie z 2 marca 1993 r., K 9/92 i wyrok z 25 listopada 1997 r., K 26/97). Zasada bezpieczeństwa prawnego nakazuje, w ramach względnej swobody ustawodawcy w kształtowaniu treści porządku prawnego zgodnego z Konstytucją, poszanowanie istniejących stosunków prawnych i umożliwienie jednostce racjonalnego planowania przyszłych działań. Zmiany zasadniczo ingerujące w istniejący porządek prawny muszą być usprawiedliwione potrzebą ochrony innych wartości (wyrok z 26 lutego 2003 r., K 1/01). Wymaga to od ustawodawcy ustanowienia przepisów przejściowych zawierających unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje.

49. Jeśli chodzi o zasadę ochrony praw słuszenie nabytych, to istotą tej zasady jest zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym. Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte zgodnie z ustawą przez zgłoszenie wniosku o ich przyznanie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawno - konstytucyjna.
50. Mając na uwadze na względzie powyższe wytyczne Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzić należy, iż § 2 Rozporządzenia podważa zasady bezpieczeństwa prawnego oraz zasadę ochrony praw słuszenie nabytych w zakresie w jakim dopuszcza zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych, na podstawie których wnoszący odwołanie nabył prawo (zmniejszenie premii zalesieniowej z           zł / ha do           zł / ha).
51. W tym miejscu należy podjąć polemikę z tezami sądów administracyjnych (stanowią one powtórzenie argumentów organów) jakoby zmiana decyzji w efekcie której zmniejszeniu uległa wysokość premii zalesieniowej była: po pierwsze dla Skarżącego korzystna z uwagi na zmianę od roku 2015 zasad przyznawania płatności bezpośrednich do gruntów zalesionych, a po drugie wynikała bezpośrednio z przepisów prawa wspólnotowego.
52. Faktem jest, iż zgodnie z art. 32 ust. 2 lit. b ppkt (ii) Rozporządzenia 1307/2013, status „kwalifikującego się hektara” (tym samym prawo do ubiegania się o jednolitą płatność obszarową w ramach systemów wsparcia bezpośredniego) uzyskały m.in. grunty zalesione na podstawie decyzji Kierownika Biura Powiatowego ARiMR z dnia           czerwca 2012 r. Nr           (wydanej w czasie obowiązywania art. 43 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005). Sądy administracyjne wskazują, że łączna wartość płatności do zalesionego przez Skarżącego hektara jest wyższa o           zł w stosunku do lat wcześniejszych. Sądy pomijają jednak fakt, iż wysokość płatności bezpośrednich w tym JPO uzależniona jest od szeregu czynników (w tym okresowych decyzji budżetowych i kursu EUR) i w efekcie podlega częstym zmianom (np. w roku 2014 wynosiła 910, 87 zł / ha vs. 453,70 zł / ha w roku 2015). W świetle powyższego, Skarżący nie jest w stanie przewidzieć jaka będzie wysokość wsparcia do gruntów zalesionych w następnych latach. W szczególności nie ma pewności, że będzie ona wyższa od dotychczasowych przysługującego           zł / ha, choć faktem jest, iż w roku 2015 sytuacja taka miała miejsce.
53. Skarżący podejmując decyzję o zalesieniu kierował zaufaniem, iż raz wydana decyzja administracyjna określająca długofalowe (15 lat) warunki wsparcia tego działania, nie będzie zmieniana. W szczególności okres niepewności dotyczy okresów po roku 2020, kiedy to wygaśnie obecna perspektywa budżetowa Unii Europejskiej oraz założenia wdrażanej w jej ramach Wspólnej Polityki Rolnej.
54. Biorąc pod uwagę, iż Decyzje odnoszą się do zobowiązań wynikających z zalesienia realizowalnych przez Skarżącego do roku 2027, nie sposób przewidzieć na podstawie obecnie obowiązujących aktów prawnych jaka będzie w przyszłości (w tym w szczególności po roku 2020) łączna<sup>8</sup> wysokość pomocy

---

<sup>8</sup> Tj. udzielana zarówno dla działania zalesienia gruntów rolnych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jak i płatności bezpośrednich.

przysługującej Skarżącemu w odniesieniu do zalesionych gruntów w poszczególnych latach. Ten właśnie skutek Decyzji, wprowadzający niepewność co do wysokości pomocy w okresie trwania zobowiązania Skarżącego, stanowi zasadniczą przyczynę dla której Skarżący zdecydował się na złożenie niniejszej Skargi kasacyjnej.

55. Odnosząc się do argumentów sądów administracyjnych wskazujących na problem zakazu „nadkompensacji” wynikający rzekomo z prawa wspólnotowego, wskazać należy, że są one wynikiem błędnego rozumienia zakresu regulacji Rozporządzeń 1305/2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) i 1307/2013 (płatności bezpośrednie).
56. Wskazać należy, iż poczynając od perspektywy budżetowej 2014 - 2020 jako element Wspólnej Polityki Rolnej wprowadzone zostały tzw. płatność z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. płatności na zieleninie). Zgodnie z art. 43 Rozporządzenia 1307/2013 „na wszystkich kwalifikujących się hektarach w rozumieniu art. 32 ust. 2-5 rolnicy uprawnieni do płatności w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej muszą przestrzegać praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub praktyk równoważnych, o których mowa w ust. 3 niniejszego artykułu.
57. Zgodnie z art. 47 ust. 2. Rozporządzenia 1307/2013 praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska są następujące: a) dywersyfikacja upraw; b) utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych; oraz c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego.
58. Zgodnie z art. 47 ust. 3 Rozporządzenia 1307/2013 praktyki równoważne obejmują praktyki podobne, które skutkują równoważnym lub większym poziomem korzyści dla klimatu i środowiska w porównaniu do jednej lub kilku praktyk, o których mowa w ust. 2. Te praktyki równoważne oraz praktyka lub praktyki, o których mowa w ust. 2, którym są one równoważne, wymienione są w załączniku IX i są objęte a) zobowiązaniami podjętymi zgodnie z art. 39 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 albo art. 28 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013; b) krajowymi lub regionalnymi systemami certyfikacji środowiskowej, w tym systemami certyfikacji przestrzegania prawodawstwa krajowego w zakresie środowiska, wykraczającymi poza odpowiednie normy obowiązkowe ustanowione zgodnie z tytułem VI rozdział I Rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, które zmierzają do osiągnięcia celów odnoszących się do jakości gleby i wody, różnorodności biologicznej, zachowania krajobrazu oraz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej. Te systemy certyfikacji mogą obejmować praktyki wymienione w załączniku IX do niniejszego rozporządzenia, praktyki, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, lub połączenie tych praktyk.
59. Zgodnie z art. 43 ust. 4. Rozporządzenia 1307/2013 praktyki równoważne, o których mowa w ust. 3, nie mogą być przedmiotem podwójnego finansowania. Należy podkreślić, iż na gruncie Rozporządzenia 1307/2013 jest to jedyny przepis mówiący o zakazie podwójnego finansowania i w sposób oczywisty odnosi się ono do praktyk równoważnych wskazanych w załączniku IX do Rozporządzenia 1307/2013.
60. Z drugiej strony analizując treść Rozporządzenia 1305/2013 należy wskazać, iż ilekroć występuje w nim termin „wykluczenie podwójnego finansowania” odnosi się on do działań tożsamyh do działań określonych w art., 43 ust. 2 i 3 Rozporządzenia 1307/2013 tj. art. 28 (Działania Rolno Środowiskowo Klimatyczne), art. 29 (Rolnictwo Ekologiczne) art. 30 (Płatności dla Obszarów NATURA 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną). W opinii Skarżącego nie ulega wątpliwości zatem, iż intencją

prawodawcy wspólnotowego było wykluczenie podwójnego finansowania tych precyzyjnie określonych działań zarówno ze środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie jak i ze środków przeznaczonych na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich.

61. Termin „wykluczenie podwójnego finansowania” próżno zaś szukać przy innych działaniach regulowanych Rozporządzeniem 1305/2013, takich jak regulowane art. 19 (rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej), art. 20 (podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich) czy w końcu najistotniejszy w niniejszej sprawie art. 22 (zalesienie i tworzenie terenów zalesionych). W opinii Skarżącego jednoznacznie wskazuje to na uprawnienie beneficjentów tych działań zarówno do płatności bezpośrednich (w tym tzw. płatności z tytułu zazieleniania) jak i płatności określonych przepisami rozporządzenia 1305/2013 (PROW).
62. Należy podkreślić, iż nawet gdyby (wbrew powyższym wywodom) uznać, iż w niniejszej sprawie konieczne byłoby na gruncie prawa wspólnotowego podjęcie działań w celu ograniczenia „podwójnego finansowania” to i tak nie sposób uznać, iż faktycznie do niego dochodzi, skoro zgodnie z Załącznikiem nr 1 do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rony na Rzecz Obszarów Wiejskich (EFRROW) maksymalna kwota rocznej premii na pokrycie strat dochodu z tytułu zalesienia wynosi równowartość EUR 700 – a więc ponad 3 000 PLN na hektar. Próżno więc dopatrywać się „podwójnego finansowania” skoro premia zalesieniowa otrzymana zarówno przed jak i po 2015 r. przez Skarżącego łącznie z wszystkimi dopłatami bezpośrednimi była dalece niższa niż dopuszczalna prawem wspólnotowym kwota 700 EUR premii zalesieniowej.
63. Trzecim z argumentów wskazywanych przez sądy administracyjne jako, przesłanka do rozszerzającej wykładni delegacji ustawowej z art. 29 ust. 1 pkt 1 Ustawy PROW to art. 14 ust. 1 zd. pierwsze i ust. 2 zd. pierwsze Rozporządzenia 1307/2013, który według Naczelnego Sądu Administracyjnego przesądza, iż dotychczas przysługująca Skarżącemu premia zalesieniowa mogła być przyznana według dotychczasowych reguł w roku 2014. Jak wskazuje NSA 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.
64. Odnosząc się do tej tezy, należy po pierwsze wskazać, iż przepis art. 14 ust. 1 i 2 Rozporządzenia 1307/2013 kierowany jest do Państw członkowskich a nie ich obywateli i nie może ograniczać przyznanych im praw. Rzeczpospolita Polska jak najbardziej miała prawo przesunąć środki finansowe z II Filara WPR (PROW) do I Filara WPR (płatności bezpośrednie), jednak nie powinno skutkować to zmianą zaciągniętych już zobowiązań wobec rolników, a jedynie ograniczeniem finansowania nowych przedsięwzięć w zakresie zalesiania gruntów rolnych. Co więcej, implementując przepisy prawa wspólnotowego, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, powinien był czynić to w zgodzie z porządkiem prawnym, w tym w szczególności przepisami Konstytucji RP.
65. Podsumowując, pogłębiona analiza prawa wspólnotowego, niweczy argumenty sądów administracyjnych o rzekomej konieczności zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. W opinii Skarżącego prawo wspólnotowe, nie stoi na przeszkodzie utrzymaniu premii zalesieniowej na dotychczasowym poziomie. Z drugiej strony, nawet jeśli wbrew powyższym wywodom, na Rzeczpospolitej Polskiej ciążyłby obowiązek zmniejszenia płatności zalesieniowych

przyznanych w latach 2007 – 2013, to ponad wszelką wątpliwość powinno być to czynione w ramach procedur przewidzianych w Konstytucji RP, w tym z poszanowaniem praw słuszenie nabytych oraz zasad poprawnej legislacji, podczas gdy w omawianym przypadku nastąpiło to z naruszeniem art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

### **Uzasadnienie zarzutu niezgodności § 2 Rozporządzenia z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP**

66. Odnosząc się do naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP należy wskazać, iż Skarżący składając wnioski o przyznania pomocy na zalesienie, i następnie uzyskując decyzje o przyznaniu tej pomocy, zobowiązał się do trwałego wyłączenia części swojego gospodarstwa rolnego z produkcji rolnej w zamian za premię zalesieniową. Premia zalesieniowa w swej istocie stanowi rekompensatę za utracone dochody z rolnictwa o czym stanowi wprost § 8 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia zalesieniowego. Jest to o tyle istotne, iż dochody z rolnictwa czerpane są rokrocznie podczas gdy dochody z leśnictwa czerpane są dopiero od momentu uzyskaniu tzw. wieku rębnego drzewostanu – tj. najwcześniej po upływie około 20 lat, a swoje maksimum gospodarczej przydatności drzewostany osiągają po upływie 60-80 lat.
67. Decydując się na zalesienie części swojego gospodarstwa, Skarżący realizował de facto politykę Rzeczypospolitej i Unii Europejskiej ukierunkowaną na zwiększenie lesistości. Jak czytamy w punkcie 38 preambuły do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 : „W celu przyczynienia się do ochrony środowiska naturalnego, zapobiegania zagrożeniom naturalnym oraz pożarom, jak również w celu złagodzenia zmian klimatu, zasoby leśne powinny zostać rozszerzone i ulepszone poprzez pierwsze zalesienie gruntów rolnych i terenów innych niż grunty rolne.” Natomiast zgodnie z punktem 20 Preambuły do Rozporządzenia 1305/2013 „leśnictwo jest integralną częścią rozwoju obszarów wiejskich, a wsparcie na rzecz zrównoważonego i przyjaznego dla klimatu użytkowania gruntów powinno obejmować rozwój obszarów leśnych i zrównoważone zarządzanie lasami. W okresie programowania 2007 - 2013 różne działania obejmowały różne rodzaje wsparcia inwestycji i zarządzania w zakresie leśnictwa. Z myślą o uproszczeniu systemu oraz umożliwieniu beneficjentom opracowywania i realizowania połączonych projektów o zwiększonej wartości dodanej, jedno działanie powinno obejmować wszystkie rodzaje wsparcia w zakresie inwestycji i zarządzania w leśnictwie. Działanie to powinno obejmować poszerzanie i ulepszanie zasobów leśnych poprzez zalesianie gruntów i tworzenie systemów rolno-leśnych łączących ekstensywne rolnictwo z systemami leśnymi. (...) Działanie dotyczące leśnictwa powinno być przyjęte w świetle przedsięwzięć prowadzonych przez Unię i państwa członkowskie na poziomie międzynarodowym oraz powinno być oparte na planach dotyczących leśnictwa sporządzanych przez państwa członkowskie na poziomie krajowym lub niższym niż krajowy bądź na równorzędnych instrumentach, które powinny uwzględniać zobowiązania podjęte na konferencjach ministerialnych w sprawie ochrony lasów w Europie. Działanie to powinno przyczyniać się do realizacji unijnej strategii leśnej zgodnie z komunikatem Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, zatytułowanym "Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego".
68. Należy podkreślić, iż decyzja o zalesieniu gruntu rolnego jest decyzją ograniczającą prawa majątkowe Skarżącego, poprzez ograniczenie dysponowania nieruchomością na której zakładana jest uprawa leśna – w świetle przepisów prawa ograniczona jest swoboda dysponowania gruntem leśnym, w tym

w szczególności zmiana jego przeznaczenia. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 28 września 1991 r. lasach (Dz. U. 2018. 2129 t.j.) „Właściciele lasów są obowiązani do trwałego utrzymywania lasów i zapewnienia ciągłości ich użytkowania, a w szczególności do: 1) zachowania w lasach roślinności leśnej (upraw leśnych) oraz naturalnych bagien i torfowisk; 2) ponownego wprowadzania roślinności leśnej (upraw leśnych) w lasach w okresie do 5 lat od usunięcia drzewostanu; 3) pielęgnowania i ochrony lasu, w tym również ochrony przeciwpożarowej; 4) przebudowy drzewostanu, który nie zapewnia osiągnięcia celów gospodarki leśnej, zawartych w planie urządzenia lasu, uproszczonym planie urządzenia lasu lub decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 3; 5) racjonalnego użytkowania lasu w sposób trwale zapewniający optymalną realizację wszystkich jego funkcji przez: a) pozyskiwanie drewna w granicach nieprzekraczających możliwości produkcyjnych lasu, b) pozyskiwanie surowców i produktów ubocznego użytkowania lasu w sposób zapewniający możliwość ich biologicznego odtwarzania, a także ochronę runa leśnego”.

69. Zgodnie z art. 13 ust. 2 Ustawy o Lasach „Zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych uszczuplanie powierzchni leśnej jest wyjątkiem od zasady utrzymywania dotychczasowej ich powierzchni leśnej, a nawet jej zwiększania. Jako wyjątek powinien być stosowany tylko po dogłębnej analizie przesłanek wynikających z ustawy. Za potrzeby, o których mowa w art. 13 ust. 2 ustawy z 1991 r. o lasach, mogą zaś być uznane tylko wyjątkowe okoliczności, które w sytuacji konkretnego właściciela przeważają nad ustawowymi zasadami ochrony i trwałości utrzymania lasu, przy czym ciężar wykazania zaistnienia tego rodzaju okoliczności spoczywa na właścicielu lasów (patrz Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2019 r. IV SA/Po 358/19).
70. Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, iż podejmując decyzję o zalesieniu Skarżący świadom specyfiki gospodarki leśnej (długi okres oczekiwania na zwrot z inwestycji) oraz ograniczeń nakładanych na niego przez przepisy prawa wyraził zgodę na ograniczanie swych praw majątkowych, w tym w szczególności organicznie prawa własności nakładane na właścicieli lasów przez w/w ustawę o lasach. Decyzja Skarżącego podyktowana była przekonaniem o stałości oferowanej przez prawodawcę rekompensaty w postaci premii zalesieniowej w kwocie            zł za hektar co zostało potwierdzone decyzjami Organu I instancji wydanymi w roku 2012 i w roku 2014.
71. W opinii Skarżącego, zmiana decyzji Organu I instancji dokonana w roku 2015 na podstawie § 2 Rozporządzenia, godzi w jego prawa majątkowe chronione art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, w zakresie w jakim ogranicza w sposób trwały przyznaną mu rekompensatę za wyłącznie gruntów zalesionych z produkcji rolnej. Podnoszony przez organy administracji i sady administracyjne argument dot. dodatkowego finansowania gruntów płatnościami bezpośrednimi, w opinii Skarżącego jest błędny. Zastępuje on bowiem stabilne finansowanie przyznane na okres 15 lat (finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich - regulowane Rozporządzeniem 1305/2013 i 1698/2005), finansowaniem udzielanym rokrocznie na podstawie odrębnej decyzji Organu I instancji (finansowanie w ramach dopłat obszarowych – regulowane Rozporządzeniem 1307/2013). Niestabilność wsparcia finansowanego / dopłat bezpośrednich przyznawanych na podstawie Rozporządzenia 1307/2013 dostrzegają same sady administracyjne przywołując punkt 18 i 46 preambuły powołanego rozporządzenia stanowiący, iż: "Aby osiągnąć cele WPR, systemy wsparcia mogą wymagać dostosowania do rozwoju sytuacji, w razie konieczności w krótkim terminie. Należy zatem przewidzieć możliwość przeglądu systemów wsparcia, w szczególności w świetle rozwoju sytuacji gospodarczej lub

budżetowej, w związku z czym beneficjenci nie będą mogli zakładać, że warunki przyznawania wsparcia nie ulegną zmianie." Z drugiej strony próżno szukać podobnego ograniczenia w regulacjach Rozporządzeń 1305/2013 i 1698/2005, których przepisy stosuje się do premii zalesieniowej. W świetle powyższego pogorszenie sytuacji Skarżącego jest w niniejszej sprawie oczywiste, nawet jeśli uznać że na dzień zmiany decyzji nie ponosi on szkody finansowej, to sama zmiana decyzji powoduje utratę pewności, iż do szkody nie dojdzie w przyszłości – skoro normodawca wprost zastrzega możliwość jej odebrania w każdym czasie.

72. Dodatkowo można wskazać, na obiektywne okoliczności wskazujące, iż zmniejszenie premii zalesieniowych na podstawie § 2 Rozporządzenia niweczy funkcję której ta premia miała służyć w momencie, w którym Skarżący ubiegał się o przyznanie pomocy na zalesienie – tj. rekompensować utracone dochody z rolnictwa.
73. W tym miejscu należy przytoczyć dane publikowane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego o wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych.
74. I tak, jak wynika z obwieszczenia Prezesa GUS w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w roku 2012<sup>9</sup> i 2014<sup>10</sup> dochody te wynosiły odpowiednio 2.431 zł oraz 2.506 zł, podczas gdy w roku 2017 wyniosły już 3.399 zł<sup>11</sup>. W świetle powyższego, uznać należy, że rzeczywista kwota rekompensaty za utracone dochody z rolnictwa bliższa jest maksymalnej kwocie premii zalesieniowej przewidzianej Załącznikiem nr 1 do Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 (tj. równowartość 700 EUR). Tym niemniej skoro Skarżący dobrowolnie wyraził zgodę (ubiegając się o pomoc) na rekompensatę w kwocie zł / ha, to kwota ta winna być bezwzględnie utrzymana do dnia wskazanego w pierwotnych decyzjach Kierownika Biura powiatowego ARiMR z lat 2012 i 2014, a nie ulegać zmniejszeniu poprzez wydanie decyzji zmieniających w/w decyzje ostateczne na podstawie 2 § Rozporządzenia.
75. Biorąc powyższe pod uwagę zarzut naruszenia 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP winien zostać zdaniem Skarżącego uwzględniony.

Z uwagi na powyższe, w imieniu Skarżącego wnoszę jak na wstępie.

Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłe w sprawach Skarżącego dnia czerwca 2019 r. sygn. oraz są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu, nie został również w stosunku do nich wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

Małgorzata Kociszewska  
ADWOKAT

<sup>9</sup> Monitor Polski 2013.774 – Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 września 2013 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2012 r.

<sup>10</sup> Monitor Polski 2015.861 - Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 23 września 2015 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2014 r.

<sup>11</sup> Monitor Polski 2018.911 Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 21 września 2018 r. w sprawie wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego w 2017 r.



Załączniki:

1. Pełnomocnictwo dla Adwokat Małgorzaty Kociszewskiej wraz z dowodem opłaty skarbowej.
2. Odpisy wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego zapadłe dnia            czerwca 2019 r. sygn.            oraz            wraz z potwierdzeniem daty doręczenia z systemu śledzenia przesyłek Poczty Polskiej.
3. Decyzje Dyrektora Biura Powiatowego ARiMR w L            z dnia            kwietnia,            maja oraz            czerwca 2016 r. zmieniające ostateczne decyzje o przyznaniu pomocy na zalesienie w części dotyczącej premii zalesieniowej. sygn.            ; sygn.            ; sygn.            , sygn.            .
4. Decyzje Dyrektora            Oddziału Regionalnego ARiMR w O            z dnia            lipca 2016 r. sygn.:            ;            ;            oraz            sierpnia 2016 r. sygn..
5. Odpisy Wyroków Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w O            z dnia            listopada 2016 r. sygn..            oraz z dnia            grudnia 2016 r.
6. 4 odpisy niniejszej skargi wraz z załącznikami.