



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-555871-IV/07/MM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, *11 sierpnia 2008 r.*

Pan

dr Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

szanowny Panie Ministrze

W dniu 22 sierpnia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie dotyczącej przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności (Dz. U. Nr 46, poz. 309 ze zm.), wydanego na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 23 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej (Dz. U. Nr 35, poz. 217).

Wskazane wyżej przepisy ustawy zawierają upoważnienie do wydania rozporządzenia dla Ministra właściwego do spraw rolnictwa w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia rodzaje roślin, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 3, uwzględniając wykaz systemów wsparcia określony w załączniku I do rozporządzenia nr 1782/2003, założenia Wspólnej Polityki Rolnej oraz biorąc pod uwagę, że uprawy roślin, do których przysługują płatności uzupełniające, prowadzi się zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi udzielania wsparcia do tych upraw”. Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 3 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a, minister właściwy do spraw rolnictwa może uzależnić objęcie danego rodzaju roślin płatnościami uzupełniającymi od liczby zwierząt danego gatunku posiadanych przez rolnika w danym okresie lub w danym dniu.

Tymczasem zgodnie z § 4 ust 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności, płatność zwierzęca w danym roku kalendarzowym przysługuje, jeżeli rolnik w okresie od dnia 1 kwietnia 2005 r. do dnia 31 marca 2006 r. był posiadaczem bydła lub owiec, lub kóz, lub koni, które w tym okresie były wpisane lub zostały przez tego rolnika zgłoszone do rejestru

zwierząt gospodarskich oznakowanych lub do rejestru koniowatych, o których mowa w przepisach o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, oraz jeżeli na podstawie wniosku o przyznanie płatności do gruntów rolnych złożonego w 2006 r. rolnikowi przyznano płatność uzupełniającą do powierzchni trwałych użytków zielonych lub do powierzchni upraw traw przeznaczonych na paszę uprawianych na gruntach ornych.

W ocenie Rzecznika, o ile można uznać, iż nałożony przez rozporządzenie w pkt 1 wymóg posiadania w określonym czasie wskazanych zwierząt znajduje swoje umocowanie w upoważnieniu ustawowym, to tego samego nie można powiedzieć o wymogu określonym pkt 2, dotyczącym przyznania rolnikowi płatności uzupełniającej do gruntów rolnych na podstawie wniosku złożonego w 2006 r. W szczególności upoważnienia takiego nie można wywodzić z treści art. 23 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej.

Regulacja podstawowa zawężająca krąg podmiotów uprawnionych do dopłat zwierzęcych sprzeczna jest również z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równego traktowania przez władze publiczne, bowiem w sposób wyraźny dyskryminuje grupę rolników, którzy w 2006 r. nie składali wniosków o przyznanie płatności do gruntów rolnych oraz takiej płatności uzupełniającej na podstawie złożonego wniosku nie otrzymali. Powyższe zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o płatności uzupełniające, w ocenie Rzecznika w żadnej mierze nie znajduje uzasadnienia.

W odpowiedzi na powyższe wystąpienie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 25 września 2007 r. poinformował, iż nie podziela argumentów przedstawionych przez Rzecznika o przekroczeniu delegacji ustawowej. Wskazał, iż wydając rozporządzenie, w tym kwestionowany przez Rzecznika przepis, Minister realizował upoważnienie określone w art. 23 ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, mając na względzie treść programu, wiążącą go na mocy decyzji Komisji wydanej na podstawie art. 143c rozporządzenia 1782/2003 Rady Unii Europejskiej. W rozporządzeniu tym uwzględnił zalecenia zawarte w decyzji w zakresie danych historycznych dotyczące obsady zwierząt i wcześniej przyznanych płatności. Ponadto Minister podkreślił, iż członkostwo w Unii Europejskiej wymaga od prawodawców krajowych wydawania przepisów, które wykonując przepisy krajowe wpisują się zarazem w system prawa wspólnotowego wdrażając jego postanowienia lub co najmniej nie naruszając jego postanowień.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie można jednak podzielić powyższych argumentów. Warto zauważyć, iż akt prawny stanowiony przez organy Wspólnot Europejskich w postaci decyzji, należy do kategorii prawa wtórnego, które podobnie jak rozporządzenie nie wymagają – jak w przypadku dyrektyw – żadnych działań legislacyjnych ze strony prawodawców krajowych, a ponadto dotyczą wskazanych w nich, najczęściej indywidualnie określonych

adresatów (państwo członkowskie, osoba prawna, osoba fizyczna, por. A. Jurewicz [red.] Wspólna Poltyka Rolna Warszawa 2007 r., s. 20).

W świetle powyższego nie można zatem tłumaczyć, iż wydane przez Ministra rozporządzenie wydane zostało m.in. na podstawie decyzji Komisji i rozporządzenia Rady (WE) 1782/2003. Czym innym jest bowiem zgodność i harmonizacja krajowych przepisów wykonawczych ze wtórnym prawem wspólnotowym, a czym innym wymogi stawiane przez Ustrojodawcę dla organów administracji wydających rozporządzenie na podstawie ustawy. Zdaniem Rzecznika można bowiem pogodzić oba wymogi, a mianowicie wydać rozporządzenie w zakresie przewidywanym przez prawidłowe upoważnienie zawarte w ustawie, które jednocześnie uwzględni dorobek i wymogi stawiane przez prawo wspólnotowe.

Stosownie bowiem do treści art. 92 ust. 1 Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie jest legalne, jeśli m. in. służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć. Treść i cel rozporządzenia są zdeterminowane przez cel ustawy (por. wyrok TK z dnia 9 kwietnia 2001 r., sygn. akt U 10/00). Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że w pojęciu upoważnienia nakazującego określenie szczegółowych zasad i trybu nie mieści się wydawanie regulacji o charakterze materialnoprawnym (por. wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98 oraz z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt P 9/98).

Z powyższego wynika, że wzajemne relacje pomiędzy ustawą, a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Wydany może być tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Z art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu upoważnienia, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji.

We wskazanym wyżej kontekście, w dalszym ciągu zdaniem Rzecznika, drugi z warunków określony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w rozporządzeniu z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności, przekracza upoważnienie zawarte w art. 17 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 23 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, poprzez nałożenie dodatkowego - nieprzewidzianego w tym upoważnieniu obowiązku. Ponadto, zgodnie z

brzmieniem art. 23 ustawy Minister może określić szczegółowe warunki płatności uzupełniających mając na względzie m. in. zabezpieczenie przed nieuzasadnionym przyznawaniem tych płatności.

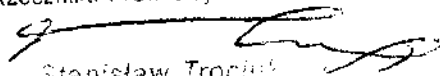
Nietrudno zatem zauważyć, iż nałożenie w rozporządzeniu w jego § 4 ust. 1 pkt 2 dodatkowego warunku jakim jest przyznanie rolnikowi płatności uzupełniającej na podstawie wniosku złożonego w 2006 r., w żadnej mierze nie służy realizacji obowiązku zabezpieczenia, określonego we wskazanym wyżej przepisie stanowiącym upoważnienie ustawowe.

Regulacja podustawowa zawężająca krąg podmiotów uprawnionych do dopłat zwierzęcych sprzeczna jest również z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równego traktowania przez władze publiczne, bowiem w sposób wyraźny dyskryminuje grupę rolników, którzy w 2006 r. nie składali wniosków o przyznanie płatności do gruntów rolnych oraz takiej płatności uzupełniającej na podstawie złożonego wniosku nie otrzymali. Powyższe zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o płatności uzupełniające, w ocenie Rzecznika w żadnej mierze nie znajduje uzasadnienia.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. 2001 Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z ponowną prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Tronicki
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich