



Warszawa, 13/08/2007r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-553747-IV/07/MM

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

Pan

Wojciech Mojzesowicz

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Szanowny Panie Ministrze,

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga dotycząca braku upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w drodze rozporządzenia wzorów wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich do gruntów rolnych.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz. U. Nr 23, poz. 141) zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów wniosków o przyznanie płatności oraz szczegółowych warunków przyznawania płatności wydane zostało na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (Dz. U. Nr 229, poz. 2273 z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40, z późn. zm.).

Druga ze wskazanych ustaw zawierająca upoważnienie do wydania rozporządzenia, została uchylona przez ustawę z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej (Dz. U. Nr 35 poz. 217 ze zm.). Na podstawie art. 58 tejże ustawy, dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 2 ust. 6 oraz art. 6 ust. 10 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowej ustawy, nie dłużej jednak niż przez 2 lata od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Wnioskując *a contrario* przepisy wykonawcze wydane na podstawie innych niż wyżej wymienione przepisy uchylonej ustawy tracą moc obowiązującą. Tym samym rozporządzenie wymienione na wstępie ustraciło podstawę prawną do jego wydania.

W ocenie Rzecznika w chwili obecnej przepisy rozporządzenia określające wzór wniosku o przyznanie płatności pozbawione są podstawy prawnej. Nie można bowiem uznać, iż wystarczającą podstawą prawną dla wydania rozporządzenia jest art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Wskazany bowiem przepis stanowiący obecnie jedyne obowiązujące upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, nie spełnia wymogów wyznaczonych przez wzorzec art. 92 ust 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności podkreślić należy, iż upoważnienie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do wprowadzenia wzoru wniosku nie może być wywodzone z art. 5 ust. 6 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej bowiem upoważnienie to nie obejmuje płatności bezpośrednich do gruntów.

Każde rozporządzenie wydawane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza, że winno być ono oparte na wyraźnym (a więc nie na domniemanym czy będącym wynikiem wykładni celowościowej), szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Prócz niesprzeczności z ustawą, na podstawie której zostało wydane, nie może też być ono sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą jego przedmiotem. Co najistotniejsze - brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej której nie można domniemywać. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że zasada legalizmu wymaga, aby ustalenie zakresu kompetencji i trybu funkcjonowania organów państwa, a także zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa za działania wobec obywateli, następowało wyłącznie w drodze ustawowej, co oznacza, że nie można przypisywać organowi państwowemu kompetencji, niemających wyraźnego oparcia w normach rangi ustawowej (por. wyrok TK z 11 grudnia 2000 r., sygn. U. 2/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 296).

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, niewykonanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia na podstawie art. 25 ust. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej, zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy poprzez określenie szczegółowych wymagań jakie powinny spełniać wnioski dotyczące płatności, może naruszać konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny. W chwili obecnej bowiem wzór wniosku określony jest przepisami rozporządzenia wydanego na podstawie nieistniejącego upoważnienia ustawowego.

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 uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich