



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, 22/08/2007r.

Pan

Wojciech Mojzesowicz

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

***Szanowny Panie Ministrze,***

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęły liczne skargi dotyczące braku upoważnienia ustawowego do wprowadzenia w drodze rozporządzenia wymogów warunkujących przyznanie płatności zwierzęcych.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2007 r. (Dz. U. Nr 46, poz. 309 ze zm.) w sprawie rodzajów roślin objętych płatnością uzupełniającą oraz szczegółowych warunków i trybu przyznawania tej płatności wydane zostało 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.

Stosownie 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 zwykły 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, 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 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 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 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 zajętym w przedstawionej sprawie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich