



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, 10.IX.2013 ✓

RPO-727206 - I/13/AWO

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

Pan

Stanisław Kalemba

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00 - 930 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Wpłynęła do mnie skarga Pani A. N. w sprawie niewpisania Skarżącej na Listę Doradców Rolniczych przez Dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego w B.. W piśmie z dnia 13 marca 2013 r. skierowanym zarówno do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i mojego Biura (kopia pisma w załączeniu), Skarżąca podniosła między innymi zarzut niekonstytucyjności przepisów regulujących materię wpisu na listę doradców rolniczych, w tym rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej (Dz. U. Nr 89, poz. 545 ze zm.). W ocenie Skarżącej, przepisy wskazanego rozporządzenia naruszają art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem wprowadzają ograniczenia w wykonywaniu zawodu doradcy rolniczego w drodze rozporządzenia. W myśl natomiast art. 65 ust. 1 Konstytucji RP ograniczenia w wykonywaniu zawodu mogą wynikać tylko z ustawy.

W dniu 18 czeiwca 2013 r. wystąpiłam do Departamentu Doradztwa, Oświaty Rolniczej i Nauki w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o ustosunkowanie się

do zarzutów podniesionych przez Skarżącą. W dniu 22 lipca 2013 r. wpłynęła odpowiedź Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w której Pani Dyrektor Departamentu nie podzieliła wątpliwości Skarżącej co do niezgodności wskazanego powyżej aktu z art. 65 ust. I Konstytucji RP (kopia pisma z dnia 22 lipca 2013 r. w załączeniu). W piśmie tym między innymi wskazano, że rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. wydane zostało na podstawie art. 35 ust. 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). Zgodnie zaś z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 35 ust. 3 tej ustawy, minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, zakres, warunki, sposób i tryb prowadzenia szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte programem oraz doradzania odnośnie do sporządzenia dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy, mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji programu. W rozporządzeniu tym zatem, jak wskazało Ministerstwo, zostały określone między innymi warunki doradzania. Jednym z warunków doradzania jest posiadanie, przez osobę wykonującą tego rodzaju czynności, odpowiedniego wykształcenia lub stażu pracy. Rozporządzenie to więc, zdaniem Ministerstwa, nie określa kwalifikacji do wykonywania zawodu.

Analiza wskazanego powyżej rozporządzenia prowadzi jednak do wniosku, że akt ten nie tylko normuje zakres, warunki, sposób i tryb prowadzenia szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte programem oraz doradzania odnośnie do sporządzenia dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy, ale również określa warunki jakie należy spełnić, żeby zostać wpisanym na listę doradców rolnych, doradców rolnośrodowiskowych, ekspertów przyrodniczych oraz doradców leśnych. Ponadto rozporządzenie to, mimo braku w tym zakresie delegacji ustawowej, reguluje również tryb wpisywania na listy wybranych doradców czy ekspertów. Przepisy § 9, 10, II i 12 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. nie wykonują w mojej ocenie, ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale ją uzupełniają. Treść tych regulacji wskazuje bowiem na przekroczenie przez Ministra Rolnictwa upoważnienia ustawowego

wynikającego z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

W kontekście powyższego podkreślić należy, że wymagania jakim muszą odpowiadać rozporządzenia formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten dopuszcza stanowanie rozporządzeń na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Na gruncie przepisów Konstytucji z 1997 r., wyłączność ustawy nabrała absolutnego charakteru w tym sensie, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie ma bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy wykonaniu ustawy. Nie ma zatem materii, w której mogłyby być stanowione akty podustawowe powszechnie obowiązujące bez uprzedniego ustawowego unormowania tych kwestii (zob. np. wyrok TK z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98). Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego rozporządzenie jest aktem normatywnym wydanym w celu wykonania ustawy oraz na podstawie udzielonych upoważnień. Tym samym konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego determinują trzy podstawowe warunki. Po pierwsze, może być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego na domniemaniu lub wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, musi być wydane w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Po trzecie, nie może być sprzeczne z Konstytucją ani z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o randze nie niższej niż ustawa, (zob. wyrok TK z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt U 4/09, wyrok TK z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12).

Zauważyć także trzeba, że funkcją rozporządzenia jest wykonanie ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Akt ten jest ściśle związany z wolą ustawodawcy wyrażoną w delegacji ustawowej. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania oraz negatywnie - przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższym (zob. wyrok TK z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08 oraz wyrok TK z dnia 30 lipca 2013 n, sygn. akt U 5/12).

Mając więc powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001r., nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zainicjowanie zmiany rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 maja 2008 r. w sprawie szkoleń dla podmiotów, których dotyczą działania objęte Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, oraz doradzania odnośnie do sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowej w celu dostosowania go do standardów konstytucyjnych oraz poinformowanie mnie o zajętych w tej kwestii stanowisku.

Łęca pozdrowienie

Jerzy Jępczyński