



**Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Szczecinie z dnia 27 listopada 2024 r.
(II SA/Sz 774/24) wraz ze zdaniem odrębnym
Sędziego WSA w Szczecinie Patrycji Joanny Suwaj***

Nie ma sprzeczności pomiędzy regulacjami zawartymi w § 4 ust. 2 pkt 1 i § 5 ust. 6 rozporządzenia. Nie ulega także wątpliwości, w świetle tych regulacji, że rośliną podporową w ogóle może być tylko roślina, która pozwala na właściwy wzrost i rozwój odmiany gatunku uprawianego. Zdaniem Sądu, takie określenie cech rośliny podporowej nie wyklucza jednak możliwości doprecyzowania, jakie rośliny mogą stanowić roślinę podporową dla innego gatunku i to właśnie uczyniono w § 5 ust. 6 rozporządzenia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Arkadiusz Windak

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Sokołowska (spr.), Sędzia WSA Patrycja Joanna Suwaj

Protokolant starszy inspektor sądowy Katarzyna Skrzetuska-Gajos

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 14 listopada 2024 r. sprawy ze skargi „Pietrzak” Spółka z o.o. Sp. k. w Dłużniewie Małym na informację Z. W. I. O.

* W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

R. i N. w K. z dnia [...] r. nr [...] w przedmiocie dyskwalifikacji materiału siewnego po ocenie polowej oddała skargę.

Uzasadnienie

Informację z 17 lipca 2024 r., nr 32/02/060/24., Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa w K. Oddział w C., dalej także jako „WIORiN”, orzekł o dyskwalifikacji materiału siewnego po ocenie polowej – wyki siewnej, odmiany „Greta” u producenta T. B., na polach oznaczonych nr [...], [...], [...] i [...], nr partii [...]. W treści informacji wskazano, że nie zostały spełnione wymagania określone dla materiału siewnego na powierzchni 8,47 ha z powodu: „gorczyca biała odmiana Litember jako roślina podporowa, niezgodna z Rozp. MRiRW Dz.U. 2013, poz. 517”.

Powyższa informacja została przesłana podmiotowi zgłaszającemu „P” Spółce z o. o. Sp.k., dalej jako „strona”, „skarżąca”, wraz z pismem z 22 lipca 2024 r., w którym wskazano, że stosownie do przeprowadzonej w dniach 14 czerwca 2024 r. i 16–17 lipca 2024 r. kontroli pracy akredytowanego kwalifikatora L. K., podlegającej ocenie na wniosek strony, podczas kontroli wizualnej ww. plantacji stwierdzono zastosowanie niewłaściwej rośliny podporowej, w postaci gorczycy białej odmiany „Litember” (protokół kontroli znak: OCH.7110.7.5.2024.AŻ, z dnia 17.07.2024 r.). W związku z powyższym wystawiono urzędowo informację o dyskwalifikacji materiału siewnego.

Jednocześnie zobowiązano kwalifikatora akredytowanego L. K. do zwrotu oryginałów świadectw oceny polowej z 6 lipca 2024 r. od nr [...] do [...], w terminie 7 dni od otrzymania pisma w celu ich anulowania.

„P” Spółka z o. o. Sp.k., reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę na informację z dnia 17 lipca 2024 r., nr [...], zarzucając kwestionowanemu aktowi naruszenie przepisów prawa materialnego mających wpływ na wynik sprawy:

- 1) § 5 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie terminów składania wniosków o dokonanie oceny polowej materiału siewnego poszczególnych grup roślin lub gatunków roślin rolniczych i warzywnych oraz szczegółowych wymagań w zakresie wytwarzania i jakości materiału siewnego tych roślin (Dz.U. z 2013 r. poz. 517), dalej jako „rozporządzenie”, poprzez jego niewłaściwą wykładnię i przyjęcie, że gorczyca biała nie może zostać zastosowana jako roślina podporowa dla wyki siewnej, podczas gdy gorczyca biała odmiana „Litember” spełnia wszystkie przesłanki do uznania możliwości jej stosowania jako rośliny podporowej dla wyki siewnej;

2) art. 73 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (t.j. Dz. U. 2021 poz. 129), dalej jako „u.o.n.”, poprzez jego zastosowanie, w sytuacji gdy oceniany materiał siewny spełniał wymagania określone dla stopnia C/1 i dawał podstawy do wydania świadectwa oceny polowej.

Skarżąca Spółka, na podstawie art. 146 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 – j.t.), dalej jako „p.p.s.a.”, wniosła o uwzględnienie skargi i uchylenie w całości zaskarżonej informacji.

W oparciu o art. 146 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. skarżąca domagała się rozważenia przez Sąd uznania w wyroku, że plantacja obsiana materiałem siewnym w stopniu PB/II z partii nr [...] na polach [...], [...], [...], [...], u producenta T. B., spełnia wymagania określone dla stopnia C/1.

Ponadto skarżąca wniosła o załączenie akt postępowania prowadzonego przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w K., w ramach którego dokonano oceny polowej materiału siewnego w stopniu PB/II z partii nr [...] na polu: [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...] u producenta A. G., w którym stwierdzono, że spełnia on wymagania określone dla stopnia C/1, a w konsekwencji wydano następujące świadectwa oceny polowej materiału siewnego: nr [...] / [...], nr [...] / [...], nr [...] / [...], nr [...], nr [...], nr [...] celem wykazania następujących faktów: zastosowania na polu: [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...] gorczyca białej odmiana „Litember”, jako rośliny podporowej dla wyki siewnej; dokonania przez organ administracji publicznej oceny polowej materiału siewnego w stopniu PB/II z partii nr [...] na polu: [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...], w którym stwierdzono spełnienie wymagań określonych dla stopnia C/1; zmienności poglądów organu administracji publicznej w odniesieniu do tego samego adresata, pomimo że stan faktyczny i stan prawny nie uległ zmianie.

Na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. skarżąca wniosła o zasądzenie od organu na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi skarżąca Spółka wskazała, że w jej ocenie organ dokonał niewłaściwej wykładni § 5 ust. 6 rozporządzenia przyjmując, że gorczyca biała odmiana „Litember” nie może zostać zastosowana jako roślina podporowa dla wyki siewnej. Tymczasem prawidłowa wykładnia wskazanego wyżej przepisu prowadzi do wniosku, że gorczyca biała odmiany „Litember” spełnia wszystkie przesłanki do uznania możliwości jej stosowania jako rośliny podporowej dla wyki siewnej.

Zdaniem skarżącej, wymienione w § 5 ust. 6 rozporządzenia rośliny zbożowe (z wyłączeniem kukurydzy) oraz gorczyca sarepska nie stanowią katalogu zamkniętego roślin, mogących stać się roślinami podporowymi. Posłużenie się

przez ustawodawcę określeniem „mogą stanowić”, zdaniem skarżącej prowadzi do wniosku, że wymienione w § 5 ust. 6 rozporządzenia rośliny stanowią jedynie przykład roślin mogących pełnić taką funkcję. Zdaniem skarżącego, okoliczność, iż w treści przepisu nie wymieniono gorczycy białej, nie wyklucza jej zastosowania jako rośliny podporowej dla wyki siewnej.

W ocenie skarżącej, dokonana przez organ wykładnia § 5 ust. 6 rozporządzenia jest sprzeczna z wykładnią funkcjonalną. Skarżąca Spółka zwróciła uwagę na fakt, że brak jest jakichkolwiek sformułowań wskazujących na to, że gorczyca biała nie może być stosowana jako roślina podporowa. Zdaniem skarżącej, gdyby ustawodawca miał faktyczny zamiar wyłączenia stosowania innych roślin (w tym gorczycy białej) jako roślin podporowych dla wyki siewnej to dokonałby tego wprost, tak jak to uczynił w przypadku kukurydzy.

Co więcej, przesłanki negatywne dla kwalifikacji roślin jako roślin podporowych, zawiera zdanie drugie § 5 ust. 6. Należy zatem przyjąć, że rośliny są dyskwalifikowane jako rośliny podporowe, gdy uniemożliwiają dokonanie oceny polowej zgodnie z metodą, o której mowa w § 5 ust. 5 rozporządzenia, oraz sprawdzenie spełnienia szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości. Stąd – w ocenie skarżącej, § 5 ust. 6 rozporządzenia nie wyklucza zastosowania gorczycy białej jako rośliny podporowej dla wyki siewnej.

W ocenie skarżącej, dokonana przez organ wykładnia przepisu § 5 ust. 6 rozporządzenia jest sprzeczna z wykładnią systemową. Skarżąca podkreśliła, że ustawodawca w zdaniu drugim § 5 ust. 6 rozporządzenia, w którym określa przesłanki negatywne dla kwalifikacji roślin stosowanych jako rośliny podporowe, odnosi się do innego przepisu prawa, mianowicie § 5 ust. 5 rozporządzenia.

Tymczasem, w § 5 ust. 5 rozporządzenia legislator nie odnosi się do roślin zbożowych, czy gorczycy sarepskiej, ale wskazuje na:

- rośliny oleiste i włókniaste, takie jak: rzepak, gorczyca biała, konopia,
- rośliny pastewne, takie jak: facelia błękitna i groch siewny,
- buraki.

Mając na uwadze powyższe, gdyby celem ustawodawcy było zawężenie katalogu roślin podporowych do roślin zbożowych (z wyłączeniem kukurydzy) i gorczycy sarepskiej, to w przepisie § 5 ust. 5 rozporządzenia byłaby mowa o metodzie oceny polowej dla wskazanych wyżej roślin. Tymczasem, wskazuje się w nim inne rośliny.

W ocenie skarżącej, dokonana przez organ wykładnia § 5 ust. 6 rozporządzenia jest sprzeczna z wykładnią celowościową. Zdanie drugie § 5 ust. 6 rozporządzenia zawiera warunek jaki musi spełniać roślina podporowa, mianowicie nie może ona uniemożliwiać dokonania oceny polowej zgodnie z metodą, o której mowa w § 5 ust. 5 rozporządzenia, oraz sprawdzenia spełnienia szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości. Gorczyca biała należy do rodziny krzyżowych, jest

gatunkiem jednorocznym, o korzeniu palowym. W praktyce rolniczej, z uwagi na posiadane właściwości, jest cenioną rośliną podporową przy zasiewie grochu lub wyki. W ocenie skarżącej, skoro organ nie wykazał, by gorczyca biała odmiana „Litember” miała uniemożliwiać dokonanie oceny polowej zgodnie z metodą, o której mowa w § 5 ust. 5 rozporządzenia czy sprawdzenia spełnienia szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości, to brak jest podstaw do dyskwalifikacji materiału siewnego.

Zdaniem skarżącej, organ naruszył art. 73 ust. 1 pkt 5 u.o.ś., poprzez jego zastosowanie. Gorczyca biała może być bowiem stosowana jako roślina podporowa dla wyki siewnej a oceniany materiał siewny spełniał wymagania określone dla stopnia C/1 oraz dawał podstawy do wydania świadectwa oceny polowej.

Zdaniem skarżącej powyższe potwierdza stanowisko WIO RiN w K., które zajął w innej sprawie. Organ dokonał oceny polowej materiału siewnego w stopniu PB/II z partii nr [...] na polu: [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...], [...] i [...] u producenta A. G. Przyjęto wówczas, że gorczyca biała może być zastosowana jako roślina podporowa dla wyki siewnej i wydano świadectwa oceny polowej materiału siewnego: nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...], nr [...]. Skarżąca zaznaczyła, że zaskarżona informacja została wydana ze wskazaniem tej samej podstawy prawnej oraz na tle takiego samego stanu faktycznego sprawy jak ocena polowa materiału siewnego u producenta A. G. Skarżąca uwypukliła, że w sprawie nie zachodziły żadne uzasadnione podstawy prawne lub faktyczne, by organ mógł w jednym przypadku uznać gorczycę białą odmiany „Litember” jako roślinę podporową, a w innym już nie. Tego rodzaju zmienność poglądów organu w odniesieniu do tego samego adresata nie budzi zaufania do władzy publicznej.

W odpowiedzi na skargę Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa wniósł o jej odrzucenie, w oparciu o art. 52 § 1 i 2 w zw. z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., z uwagi na niewyczerpanie przysługujących skarżącej środków zaskarżenia ewentualnie – o oddalenie skargi w całości, w oparciu o art. 151 p.p.s.a.

Wskazano, że skarżąca w dniu 20 maja 2024 r. złożyła do WIO RiN wniosek o dokonanie oceny polowej plantacji nasiennej wyki siewnej odmiany „Greta”. Wniosek został zarejestrowany przez organ pod numerem ewidencyjnym [...]. Zgodnie z wnioskiem plantację miał oceniać kwalifikator akredytowany L. K., który odebrał arkusz oceny polowej w dniu 19 czerwca 2024 r.

W trakcie działań urzędowych związanych z nadzorem nad pracą kwalifikatora akredytowanego w gospodarstwie rolnym u producenta T. B., podczas oględzin w dniu 14 czerwca 2024 r. stwierdzono w obecności producenta T. B., że plantacja nasiennej wyki siewnej odmiany „Greta” została założona z zastosowaniem rośliny podporowej w postaci gorzycy. Obecny podczas lustracji plantacji producent przyznał, iż jako roślinę podporową zastosował gorczycę białą odmiany „Litember”,

którą uzyskał od skarżącej, dla której, w ramach umowy kontraktacyjnej, produkuje materiał siewny wyki siewnej odmiany „Greta” oraz gorczycy białej odmiany „Litember”.

O tym, że plantacja nasienna nie spełnia wymagań powiadomiono skarżącą Spółkę oraz kwalifikatora akredytowanego L. K., którego zgłoszono jako dokonującego oceny polowej plantacji.

Organ nie zgodził się z zaprezentowanym w skardze poglądem, jakoby katalog roślin podporowych wskazany w § 5 ust. 6 rozporządzenia nie był katalogiem zamkniętym, gdyż stoi to w jasnej sprzeczności z literalną treścią przepisu, który stanowi, że roślinami podporowymi dla plantacji nasiennych wyki siewnej i wyki kosmatej mogą być tylko (1) rośliny zbożowe (z wyłączeniem kukurydzy) lub (2) gorczyca sarepska. Gorczyca biała odmiany „Litember” nie należy do żadnej z wymienionych kategorii roślin.

Odnosząc się do zarzutu wadliwego zastosowania przez organ § 5 ust. 6 rozporządzenia z dnia 18 kwietnia 2013 r., z powołaniem się na treść zmieniającego je rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1445), dalej jako „rozporządzenie zmieniające”, organ wyjaśnił, iż zmiana rozporządzenia polegała na zastąpieniu dotychczasowego warunku zawartego w § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, zgodnie z którym „plantacje nasienne powinny być wolne od gatunków roślin uprawnych innych niż gatunek uprawiany” na „plantacje nasienne powinny być wolne od innych gatunków roślin uprawnych niż gatunek uprawiany, z wyjątkiem roślin podporowych, które pozwalają na właściwy wzrost i rozwój odmiany gatunku uprawianego”.

W ocenie organu powyższa zmiana rozporządzenia, na gruncie ustalonego stanu faktycznego, nie zmienia okoliczności, iż gorczyca biała odmiany „Litember” nie może zostać wykorzystana podczas produkcji nasiennej jako wsiewka podporowa. Wymogi dla plantacji nasiennych wyki siewnej i wyki kosmatej określone w § 5 ust. 6 rozporządzenia stanowią *lex specialis* w stosunku do ogólnych warunków dla plantacji nasiennych opisanych w § 4 ust. 2 rozporządzenia.

Organ wskazał ponadto, iż skarżąca, nie zgadzając się z wynikiem oceny dokonanej przez Wojewódzkiego Inspektora, mogła złożyć wniosek o ponowne dokonanie oceny do Głównego Inspektora, czego jednak nie uczyniła (art. 49 ust. 1, 5 i 6 ustawy o nasiennictwie).

Odnosząc się do twierdzeń skarżącej o rzekomej niekonsekwencji organu w odniesieniu do oceny polowej materiału siewnego i wydawania świadectw oceny polowej z gorczycą białą, jako rośliną podporową dla wyki siewnej wyjaśniono, iż przywołane w skardze postępowania dotyczyły innej materii (obniżenie plonów w rezultacie przeprowadzonej kontroli pracy kwalifikatora akredytowanego) i z załączonej do nich dokumentacji nie wynikało, aby oceniane w nich plantacje

wyki siewnej odmiany „Greta” założone zostały z rośliną podporową. Na arkuszach oceny sporządzonych przez akredytowanego kwalifikatora nie było żadnej informacji na ten temat. Przeprowadzone przez organ kontrole stanu ocenianych plantacji również nie wykazały występowania rośliny podporowej, ale stwierdzono, że plantacje są zachwaszczone w stopniu wyraźnie wpływającym na rozwój ocenianego gatunku, a co za tym idzie uznano, że plon oszacowany przez kwalifikatora akredytowanego nie jest możliwy do uzyskania.

Na rozprawie w dniu 14 listopada 2024 r. pełnomocniczka skarżącej Spółki podtrzymała skargę i wniosła o dołączenie do akt, jako stanowiska, wyjaśnień złożonych przez Prezesa skarżącej Spółki do protokołów w sprawach II SA/Sz 775/24, II SA/Sz 780/24 i II SA/Sz 776/24, który został uwzględniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Przeprowadzona przez Sąd – stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267), kontrola zaskarżonej informacji, według kryterium zgodności z prawem wykazała, że akt ten prawa nie narusza.

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest informacja o dyskwalifikacji materiału siewnego po ocenie polowej. W ocenie Sądu akt ten podlega kontroli sądowej, bowiem na informację przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Na wstępie, w związku z wnioskiem organu o odrzucenie skargi, należy wyjaśnić, że w myśl art. 52 § 1 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (...), zaś przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie (§ 2). Jeżeli natomiast stronie przysługuje prawo zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa (§ 3). Literalne brzmienie przepisu art. 52 § 3 p.p.s.a. odnoszące się wyłącznie do decyzji, a nie do innych aktów nie ma żadnego wpływu na wynikający z treści art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. wniosek, że w obecnym stanie prawnym wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest już środkiem zaskarżenia, którego wyczerpanie jest koniecznym warunkiem dopuszczalności wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Ocena polowa dokonana przez inny organ pozostaje dalej oceną materiału na polu, stąd nie może być utożsamiana ze środkiem zaskarżenia, o jakim mowa w art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. Wniosek o ponowną ocenę kierowany jest także nie do tego samego organu, który wydał informację o dyskwalifikacji, stąd instrument ten nie może być także uznany za wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek o ponowne dokonanie oceny, o którym mowa w art. 49 ust. 1 u.o.n. nie stanowi, zdaniem Sądu, takiego środka zaskarżenia, o jakim mowa w art. 52 p.p.s.a.

W ocenie Sądu, w świetle powyższych rozważań, w badanej sprawie znajduje zastosowanie art. 53 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym – jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności.

Stąd też nie było podstaw do odrzucenia skargi.

Kwestią sporną w niniejszej sprawie jest dopuszczalność zastosowania gorczycy białej jako rośliny podporowej dla wyki siewnej.

Zastosowanie roślin podporowych w uprawie innych roślin, w tym wyki siewnej reguluje wydane na podstawie art. 40 ustawy o nasiennictwie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 kwietnia 2013 r., w sprawie terminów składania wniosków o dokonanie oceny polowej materiału siewnego poszczególnych grup roślin lub gatunków roślin rolniczych i warzywnych oraz szczegółowych wymagań w zakresie wytwarzania i jakości materiału siewnego tych roślin, zmienione Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie terminów składania wniosków o dokonanie oceny polowej materiału siewnego poszczególnych grup roślin lub gatunków roślin rolniczych i warzywnych oraz szczegółowych wymagań w zakresie wytwarzania i jakości materiału siewnego tych roślin (Dz. U. z 2022 r. poz. 1445).

Zmieniony został m.in. § 4 ust. 2 pkt 1, który przed zmianą nie dopuszczał na plantacji innych gatunków roślin niż gatunek uprawiany. Natomiast po zmianie dopuszczono zastosowanie roślin podporowych, które pozwalają na właściwy wzrost i rozwój odmiany gatunku uprawianego.

Jednocześnie pozostawiono bez zmian § 5 ust. 6, zgodnie z którym plantacje nasienne wyki siewnej i wyki kosmatej mogą być zakładane z wsiewką innej rośliny (rośliną podporową), którą mogą stanowić rośliny zbożowe, z wyłączeniem kukurydzy, lub gorczycy sarepska. Rośliny podporowe nie mogą uniemożliwiać dokonania oceny polowej zgodnie z metodą, o której mowa w ust. 5, oraz sprawdzenia spełnienia szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości.

Zdaniem Sądu, literalna wykładnia § 5 ust. 6 rozporządzenia jest jasna i nie budzi wątpliwości. Przepis ten dopuszcza stosowanie wymienionych w jego treści roślin, jako roślin podporowych dla wyki siewnej i wyki kosmatej.

W ocenie Sądu wymienione w tym przepisie rośliny podporowe stanowią katalog zamknięty, zatem nie można go interpretować w ten sposób, że skoro prawodawca użył sformułowania „mogą stanowić” i wymienił w treści przepisu dopuszczalne rośliny podporowe, to zastosowanie mogą znaleźć również inne rośliny w przepisie tym niewymienione. Gdyby prawodawca dopuścił możliwość zastosowania innych roślin podporowych w przepisie tym niewymienionych to zastosowałby zwrot „w szczególności”, a tego nie uczynił.

Zdaniem Sądu, pomiędzy § 4 ust. 2 pkt 1 i § 5 ust. 6 rozporządzenia nie ma sprzeczności, bowiem w § 4 dopuszczono stosowanie roślin podporowych, które pozwalają na właściwy wzrost i rozwój odmiany gatunku uprawianego, natomiast w § 5 ust. 6 doprecyzowano, jakie rośliny mogą stanowić rośliny podporowe dla wyki siewnej i wyki kosmatej, zaznaczając przy tym, że rośliny podporowe nie mogą uniemożliwiać dokonania oceny polowej zgodnie z metodą, o której mowa w ust. 5, oraz sprawdzenia spełnienia szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości.

W ocenie Sądu, lektura przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że celem tych regulacji jest przede wszystkim ochrona rośliny, która stanowi przedmiot uprawy i dla której założono plantację. Skoro zatem prawodawca uznał, że dla wyki siewnej i wyki kosmatej roślinami podporowymi mogą być rośliny wymienione w § 5 ust. 6 rozporządzenia, jako najlepiej spełniające zadania, o których mowa w treści przywołanych przepisów, to rzeczą plantatora jak i organów dokonujących oceny polowej jest się do tych regulacji zastosować. Stąd też nie ma podstaw do wywodzenia, iż organ dokonał wykładni tego przepisu w sposób sprzeczny z jego celem.

Podkreślenia wymaga, iż organy działają na podstawie i w granicach prawa. Skoro zatem w przepisach wydanych w ramach upoważnienia ustawowego określono rodzaj roślin podporowych, które mogą być zastosowane dla wyki siewnej i wyki kosmatej, a plantacja została założona z zastosowaniem innej rośliny – gorczycy białej, to prawidłowo dokonujący oceny polowej uznał, że nie spełnia ona określonych przepisami wymagań.

Nie ma zatem racji skarżąca wywodząc, że dokonana przez organ wykładnia § 5 ust. 6 rozporządzenia jest sprzeczna z wykładnią językową. Sąd nie podzielił również wywodów skargi w zakresie wykładni funkcjonalnej przywołanego przepisu. Jak już wyżej wskazano, nie ma sprzeczności pomiędzy regulacjami zawartymi w § 4 ust. 2 pkt 1 i § 5 ust. 6 rozporządzenia. Nie ulega także wątpliwości, w świetle tych regulacji, że rośliną podporową w ogóle może być tylko roślina, która pozwala

na właściwy wzrost i rozwój odmiany gatunku uprawianego. Zdaniem Sądu, takie określenie cech rośliny podporowej nie wyklucza jednak możliwości doprecyzowania, jakie rośliny mogą stanowić roślinę podporową dla innego gatunku i to właśnie uczyniono w § 5 ust. 6 rozporządzenia.

Sąd nie posiada ani specjalistycznej wiedzy, ani kwalifikacji do stwierdzenia, czy katalog roślin podporowych dla wyki siewnej i wyki kosmatej, przewidziany przez prawodawcę krajowego został określony prawidłowo i nie to jest rolą sądu administracyjnego. Z powyższych względów poza kognicją Sądu jest ustalenie, czy gorczyca biała odmiany „Litember” posiada właściwości, które predysponują ją do zastosowania jako rośliny podporowej dla wyki siewnej, jak również poza kognicją Sądu pozostaje ocena, czy zasadnie prawodawca uznał, że odpowiednią rośliną podporową dla wyki siewnej i wyki kosmatej była gorczyca sarepska. Stąd też nie było, zdaniem Sądu, podstaw do uwzględnienia stanowiska Prezesa skarżącej Spółki, wyrażonego na rozprawach w sprawach o sygn. II SA/Sz 780/24, II SA/Sz 775/24 i II SA/Sz 776/24.

Rzecz Sądu w badanej sprawie było ustalenie, czy zaskarżone rozstrzygnięcie znajduje umocowanie w przepisach prawa, ewentualnie – o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia, czy istnieją przesłanki do odmowy zastosowania kwestionowanego przepisu rozporządzenia.

Sąd nie podzielił stanowiska skarżącej, iż dokonana przez organ wykładnia § 5 ust. 6 rozporządzenia jest sprzeczna z wykładnią systemową. Skarżąca swoje zażalenie w tym zakresie oparła na tym, że w § 5 ust. 5, do którego odwołuje się § 5 ust. 6 zdanie 2 nie wymieniono roślin zbożowych (z wyłączeniem kukurydzy) i gorczycy sarepskiej. Skarżąca nie zauważyła jednak, że przepis ten określa sposób zakładania plantacji wymienionych w nim roślin, które nie stanowią katalogu zamkniętego, o czym świadczy użyty przez prawodawcę zwrot „w szczególności”. Przede wszystkim jednak przepis ten odnosi się do plantacji roślin, które stanowią główny przedmiot uprawy, a nie do roślin podporowych. Na marginesie jedynie należy zauważyć, że w jego treści nie wymieniono również wyki siewnej i wyki kosmatej. Nie ma to, zdaniem Sądu, większego znaczenia, bowiem zarówno w treści § 5 ust. 5, jak i § 5 ust. 6 rozporządzenia prawodawca odwołał się do oceny polowej prowadzonej zgodnie z metodą określoną w przepisach wydanych na podstawie art. 51 u.o.n., to jest rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie metod pobierania i okresu przechowywania prób materiału siewnego, oceny tego materiału, wzoru protokołu pobierania prób materiału siewnego oraz sporządzania dokumentacji dotyczącej oceny tego materiału (Dz. U. z 2014 r. poz. 1795 ze zm.).

Z powyższych względów Sąd nie podzielił zarzutu naruszenia art. 73 ust. 1 pkt 5 ustawy o nasiennictwie. Zastosowanie dla wyki siewnej rośliny podporowej innej,

aniżeli przewidziana w § 5 ust. 6 rozporządzenia musiało bowiem doprowadzić do dyskwalifikacji materiału siewnego.

Nie ma przy tym znaczenia podnoszona przez skarżącą Spółkę okoliczność, iż w odniesieniu do innej plantacji ten sam organ uznał, że gorczyca biała może zostać zastosowana jako roślina podporowa dla wyki siewnej. Jak wynika z odpowiedzi na skargę ocena polowa, o której mowa w skardze była dokonywana w innych warunkach i innym stanie faktycznym – plantator na arkuszach oceny nie wskazał, iż założył plantację z rośliną podporową, a przeprowadzona ocena wykazała, że plantacje są nadmiernie zachwaszczone, co z kolei miało wpływ na obniżenie plonów.

W ocenie Sądu dokonana przez organy interpretacja § 5 ust. 6 rozporządzenia była prawidłowa. Sąd nie dostrzegł przy tym takich okoliczności, które uprawniałyby go do odmowy zastosowania przepisów rozporządzenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zawartość merytoryczna przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji wiąże się ze wskazaniem dopuszczalności wydania rozporządzenia wykonawczego do ustawy wyłącznie na podstawie wyraźnego, tj. szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, które rozporządzenie ma wykonywać, a następnie wskazania elementów formalnych takiego upoważnienia (zdanie 2). Jest to zatem przepis wskazujący warunki formalne umożliwiające wydawanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Jest to przepis adresowany bezpośrednio do ustawodawcy zwykłego wskazujący wymogi formalne poprawnie skonstruowanego upoważnienia do wydania rozporządzenia wykonawczego, a zatem wymogi jakim winny odpowiadać uchwalane ustawy w zakresie podstaw formalnych wydawania rozporządzeń. W drugim rzędzie jego adresatem są organy wykonawcze, dla których przepis ten ma m.in. takie znaczenie, iż zawiera zakaz wydawania rozporządzeń, jeśli ustawa nie przyznaje tej kompetencji organowi mocą upoważnienia, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 2212/22).

Dalej należy wskazać, że normy Konstytucji RP są normami o charakterze ogólnym i stanowią wzorzec dla oceny wszystkich aktów prawnych obowiązujących w Polsce. Wśród przepisów tych wyróżniają się zwłaszcza przepisy, mające rangę zasad konstytucyjnych. Jedną z tych zasad jest zasada nadrzędności Konstytucji RP, która wyraża się w tym, że organy państwa są obowiązane do uszczegóławiania przepisów konstytucyjnych w aktach niższego rzędu oraz że akty te nie będą sprzeczne z Konstytucją. Z uwagi na bezpieczeństwo obrotu prawnego kształtowanego również przez indywidualne akty stosowania prawa, jakimi są orzeczenia sądowe – odmowa

zastosowania przepisu ustawy może nastąpić wyłącznie w wypadku, gdy sąd rozpoznający sprawę nie ma wątpliwości co do niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, a sprzeczność ma charakter oczywisty, inaczej mówiąc, gdy zachodzi sytuacja oczywistej niekonstytucyjności przepisu (por. postanowienie SN z 21 czerwca 2023 r., sygn. III USK 268/22, SIP LEX nr 3571906). Przyjmuje się, że sytuacja taka może zachodzić wówczas, gdy porównywane przepisy ustawy i Konstytucji RP dotyczą regulacji tej samej materii i są ze sobą sprzeczne, a norma konstytucyjna jest skonkretyzowana w stopniu pozwalającym na jej samoistne zastosowanie, gdy ustawodawca wprowadził regulację identyczną, jak norma objęta już wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, gdy Trybunał stwierdził niekonstytucyjność określonej normy prawnej zamieszczonej w przepisie tożsamym, który nie podlegał rozpoznaniu przed Trybunałem, gdy sposób rozumienia przepisu ustawy wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyroki Sądu Najwyższego: z 8 stycznia 2009 r., sygn. akt I CSK 482/08, LEX nr 491552; z 17 marca 2016 r., sygn. akt V CSK 377/15, OSNP 2016 Nr 12, poz. 148; Jurysta 2016 nr 12, s. 18, z glosą J.G. Firlusa; *Ars in vita. Ars in iure. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Jankowskiemu*, pod red. A. Barańskiej i S. Cieślaka, Warszawa 2018, z glosą M. Białeckiego; uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z 16 października 2006 r., sygn. akt I FSP 2/06, ONSAiWSA 2007 Nr 1, poz. 3 oraz wyroki tego Sądu z 24 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1369/07 oraz z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt I FSK 36/13, wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2024 r., sygn. akt I OSK 190/23).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy w pierwszej kolejności należy wskazać, że zawierające kwestionowany przez skarżącą przepis rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 40 u.o.n. Przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowe terminy składania wniosków o dokonanie oceny polowej materiału siewnego poszczególnych grup lub gatunków roślin rolniczych i warzywnych,
- 2) liczbę rozmnożeń materiału siewnego dla poszczególnych grup lub gatunków roślin rolniczych i warzywnych, z uwzględnieniem opisu poszczególnych kategorii i stopni kwalifikacji materiału siewnego,
- 3) szczegółowe wymagania w zakresie wytwarzania materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych, z uwzględnieniem w szczególności:
 - a) terminów dokonywania i liczby ocen stanu plantacji nasiennej w odniesieniu do poszczególnych grup roślin i gatunków,
 - b) izolacji przestrzennej od innych upraw, czystości gatunkowej i odmianowej, zdrowotności, określenia przedplonu oraz zmianowania roślin na plantacjach nasiennych,

- c) czasu prowadzenia plantacji wieloletnich roślin rolniczych,
- d) sposobu oznaczania plantacji nasiennych,
- 4) szczegółowe wymagania w zakresie jakości materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych, z zastrzeżeniem pkt 8,
- 5) dopuszczalną wielkość partii materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych w obrocie,
- 6) sposób oznaczania partii materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) wzór upoważnienia udzielanego przez zachowującego odmianę osobie, która będzie prowadzić obrót materiałem siewnym, składającej wniosek o dokonanie oceny polowej materiału siewnego - w przypadku odmian chronionych wyłącznym prawem,
- 8) wykaz gatunków roślin rolniczych, których materiał siewny może być uznany za materiał siewny kategorii handlowy, oraz wymagania w zakresie jakości dla tego materiału
- biorąc pod uwagę cechy biologiczne poszczególnych grup roślin lub gatunków, specyfikę ich wytwarzania oraz właściwą identyfikację wytworzonego materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych, a także potrzebę zapewnienia jednolitego sposobu udzielania przez zachowującego odmianę upoważnienia osobie, która będzie prowadzić obrót materiałem siewnym.

Lektura tego przepisu, w szczególności pkt 3 lit. b prowadzi do wniosku, że regulacje dotyczące stosowania określonego rodzaju roślin podporowych dla roślin stanowiących główny przedmiot uprawy znajdują umocowanie w treści delegacji ustawowej. Nie można zatem mówić o tym, że prawodawca, uszczegóławiając warunki zakładania plantacji wyki siewnej i wyki kosmatej z zastosowaniem rośliny podporowej wykroczył poza ustawowe upoważnienie.

Prawodawca nie naruszył również dyrektyw unijnych, w szczególności Dyrektywy Rady 66/401/EWG, z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin pastewnych (DZ.U.U.E.L.1966.125.2298), dalej jako „dyrektywa”, która w art. 5 stanowi, że Państwa Członkowskie mogą, w odniesieniu do warunków podanych w załącznikach I i II, nakładać dodatkowe lub bardziej rygorystyczne wymagania dla kwalifikacji materiału siewnego oraz dla badania handlowego materiału siewnego produkowanego na ich własnych terytoriach. Wydaje się to być logicznym następstwem tego, że dyrektywa znajduje zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, a w państwach tych panują różne warunki, w tym przede wszystkim klimatyczne, które mają wpływ na sposób uprawy.

Jak wynika z preambuły dyrektywy, celem wprowadzenia regulacji w zakresie obrotu materiałem siewnym było zagwarantowanie jego wysokiej jakości,

stabilności i jednolitości odmian roślin pastewnych. Temu służyć mają zarówno regulacje zawarte w dyrektywie, jak i dotyczące tej materii regulacje zawarte w przepisach krajowych.

Z tego punktu widzenia kwestionowany § 5 ust. 6 rozporządzenia nie narusza przepisów Konstytucji RP, jak również przepisów unijnych dotyczących obrotu materiałem siewnym roślin pastewnych.

Nie jest rzeczą Sądu dokonywanie oceny, czy wprowadzone przepisami rozporządzenia ograniczenia dotyczące stosowania określonych roślin podporowych przy uprawie wyki siewnej i wyki kosmatej są odpowiednie z punktu widzenia ich właściwości i przydatności. Są to kwestie pozaprawne, które przy rozstrzygnięciu w niniejszej sprawie nie mogły być brane pod uwagę.

Z powyższych względów Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a. orzekł o oddaleniu skargi.

Zdanie odrębne

Zdanie odrębne do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 27 listopada 2024 r., sygn. akt II SA/Sz 774/24 Sędziego WSA w Szczecinie Patrycji Joanny Suwaj.

Działając na podstawie art. 137 § 2 zd. 4 p.p.s.a. zgłosiłam swoje zdanie odrębne do ww. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie.

1. Moim zdaniem, w okolicznościach kontrolowanej sprawy, skarga jest zasadna a Sąd dokonał nieprawidłowej wykładni przepisów prawa, uznając, że wystarczającym do dekodowania znaczenia normy prawnej jest jedynie wykładnia literalna, co stoi w sprzeczności z ugruntowanym już stanowiskiem tak doktryny jak i sądów administracyjnych.

Tytułem wstępu zaznaczę, że na treść konkretnej normy prawnej, która jest stosowana przez sąd, składa się bowiem nie tylko literalne brzmienie zaskarżonego przepisu, ale i jego systemowe uwarunkowania, przyjęte poglądy doktryny oraz ukształtowana w tej materii linia orzecnicza (por. postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, OTK 2004, nr 4, poz. 36 oraz B. Dauter, T. Grzybowski, Pytanie prawne sądu administracyjnego do Trybunału Konstytucyjnego, LEX 2024). Ponadto, nie budzi w doktrynie i orzecznictwie wątpliwości, że sąd administracyjny może odmówić zastosowania przepisów rozporządzenia, jeśli uzna je za niezgodne z ustawą lub innym aktem normatywnym wyższego rzędu (tak wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt I OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 39).

2. Przechodząc do oceny prawidłowości wykładni przepisów prawa dokonanej przez Organ i w ślad z tym Sąd wskazać trzeba, że podstawą wydania informacji o dyskwalifikacji materiału siewnego, było ustalenie przez Organ, że materiał siewny nie spełnia wymagań z powodu zastosowania gorczycy białej odmiany „Litember” jako rośliny podporowej niezgodnie z rozporządzeniem.

Należy zaznaczyć, że powyższe ustalenia znajdują swoje odzwierciedlenie w treści protokołów kontroli przeprowadzonych przez inspektorów Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Roślin i Nasiennictwa w K. Oddziału w C. – w sprawie nie jest sporne, że na plantacji jako roślinę podporową dla wyki siewnej odmiany „Greta” zastosowano gorczycę białą w odmianie „Litember”.

Skarżąca zakwestionowała zastosowanie przez Organ § 5 ust. 6 rozporządzenia, powołując się na treść rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie terminów składania wniosków o dokonanie oceny polowej materiału siewnego poszczególnych grup roślin lub gatunków roślin rolniczych i warzywnych oraz szczegółowych wymagań w zakresie wytwarzania i jakości materiału siewnego tych roślin (Dz. U. z 2022 r. poz. 1445).

3. Delegację ustawową do wydania rozporządzenia stanowi art. 40. u.o.n., zgodnie z którym minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia m.in.:
- 3) szczegółowe wymagania w zakresie wytwarzania materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych, z uwzględnieniem w szczególności:
 - a) terminów dokonywania i liczby ocen stanu plantacji nasiennej w odniesieniu do poszczególnych grup roślin i gatunków,
 - b) izolacji przestrzennej od innych upraw, czystości gatunkowej i odmianowej, zdrowotności, określenia przedplonu oraz zmianowania roślin na plantacjach nasiennych,
 - c) czasu prowadzenia plantacji wieloletnich roślin rolniczych,
 - d) sposobu oznaczania plantacji nasiennych,
- 4) szczegółowe wymagania w zakresie jakości materiału siewnego roślin rolniczych i warzywnych, z zastrzeżeniem pkt 8.

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 kwietnia 2013 r. (przepis został dodany do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 czerwca 2022 r.), plantacje nasienne powinny być wolne od gatunków roślin uprawnych innych niż gatunek uprawiany, z wyjątkiem roślin podporowych, które pozwalają na właściwy wzrost i rozwój odmiany gatunku uprawianego. Zgodnie natomiast z § 5 ust. 6 rozporządzenia (który pozostał niezmienny) plantacje nasienne wyki siewnej i wyki kosmatej mogą

być zakładane z wsiewką innej rośliny (rośliną podporową), którą mogą stanowić rośliny zbożowe, z wyłączeniem kukurydzy, lub gorczyca sarepska. Rośliny podporowe nie mogą uniemożliwiać dokonania oceny polowej zgodnie z metodą, o której mowa w ust. 5, oraz sprawdzenia spełnienia szczegółowych wymagań dotyczących wytwarzania i jakości.

W ocenie wnoszącej zdanie odrębne regulacja kwestionowanego § 5 ust. 6 rozporządzenia wprowadza w istocie zakaz stosowania jako rośliny podporowe innych, niż wskazane w tym przepisie, co wykracza poza ramy ustawowego upoważnienia oraz narusza postanowienia dyrektyw, które rozporządzenie wdrażają: dyrektywę Rady z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin pastewnych (66/401/EWG, dalej przywoływana jako: „dyrektywa ws. roślin pastewnych”), dyrektywę Rady z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin zbożowych (66/402/EWG, dalej przywoływana jako: „dyrektywa ws. roślin zbożowych”) a ponadto dyrektywę Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych (2002/57/WE, dalej przywoływana jako: „dyrektywa ws. roślin oleistych”).

Zmiana § 4 ust. 2 pkt 1 w rozporządzeniu, polegająca na tym, że dotychczasowy zakaz, zgodnie z którym „plantacje nasienne powinny być wolne od gatunków roślin uprawnych innych niż gatunek uprawiany”, zastąpiła możliwość stosowania roślin podporowych, powinna być interpretowana jako odnosząca się do całości tekstu rozporządzenia wespół z dyrektywą ws. roślin pastewnych, która odnosi się w Załączniku II do warunków, jakie ma spełniać materiał siewny, zapewniając tym samym spójność systemu, logikę samego aktu ale co najważniejsze – możliwość zastosowania jego postanowień.

Zgodnie bowiem z Tabelą A zawartą w pkt 2 wskazanego Załącznika II do dyrektywy: „Materiał siewny spełnia następujące normy lub inne warunki w odniesieniu do kiełkowania, czystości laboratoryjnej i zawartości materiału siewnego innych gatunków roślin, włącznie z obecnością gorzkich nasion w słodkich odmianach *Lupinus spp.* określono maksymalną zawartość nasion innych gatunków roślin (% wagowo), w tym spośród gorczyc ujęto jedynie *Sinapis arvensis* (gorczyca polna) dla *Vicia sativa* (wyka siewna). Skutkować musi to uznaniem, że prawodawca europejski dostrzega ograniczenie dla obecności w uprawie wyki siewnej jedynie gorczycy polnej, nie odnosi się natomiast wcale do gorczycy sarepskiej ani białej. Zatem ograniczenie wprowadzone, jak tego oczekuje Organ, przez polski akt wykonawczy wykracza poza ramy dyrektywy i nie znajduje w niej uzasadnienia, co skutkować powinno odmową zastosowania § 5 ust. 6 rozporządzenia, jako ustanawiającego nadmiarowy zakaz oraz sprzecznego z postanowieniami dyrektywy europejskiej, którą polski prawodawca miał obowiązek transponować do porządku prawnego polskiego.

Podsumowując – przepisy prawa europejskiego, które zostały wdrożone przez ustawę o nasiennictwie oraz rozporządzenie nie przewidują zakazu uprawy gorczycy białej (jasnej) jako rośliny podporowej.

Zastosowanie w sprawie zatem winien mieć jedynie § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia, zaś Organ dokonując oceny polowej uprawy wyki siewnej, powinien się skoncentrować na spełnieniu przez plantację warunków, o których mowa w tym przepisie.

4. Zagadnienie spójności systemu, na którą wskazują powyżej ma znaczenie także w aspekcie dopłat bezpośrednich, w tym rolnośrodowiskowej, w ramach programu „Rolnictwo ekologiczne”, które przysługują rolnikowi w ramach systemu wspólnej polityki rolnej UE.

Znajduje potwierdzenie w aktach sprawy oraz wyjaśnieniach Skarżącej złożonych na rozprawie w tej sprawie oraz na rozprawach w tożsamym przedmiocie (sygn. akt II SA/Sz 776/24, 780/24), uprawa wyki siewnej wraz z rośliną podporową podlega systemowi unijnych dopłat bezpośrednich.

Znajduje to także odzwierciedlenie w poszczególnych aktach prawnych dedykowanych dopłatom. I tak, przykładowo w wykazie roślin objętych płatnością ekologiczną zawartym w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 kwietnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, znajdują się: gorczyca biała, gorczyca czarna, gorczyca sarepska (poz. 8–10), a także wyka siewna na materiał siewny (w tym z rośliną podporową). W rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 kwietnia 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, w załączniku Nr 1. 1. Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone obejmuje następujące uprawy także znajdują się gorczyca biała, czarna i sarepska oraz wyka siewna (w tym z rośliną podporową); w pkt 1a Pakiet 2. wskazano, że Rolnictwo ekologiczne obejmuje następujące uprawy: gorczyca biała, czarna i sarepska oraz wyka siewna (w tym z rośliną podporową). Z kolei w § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i przejściowego wsparcia krajowego przewiduje się, że płatność związana do powierzchni upraw roślin pastewnych przysługuje również w przypadku uprawy roślin gatunków określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia w formie mieszanek, (...) z tym że w przypadku wyki siewnej (*Vicia sativa* L.)

i wyki kosmatej (*Vicia villosa* Roth.) płatność ta przysługuje także w przypadku ich uprawy z rośliną podporową.

Z przywołanych przepisów wynika, że pomoc finansowa przyznawana w ramach poszczególnych programów wsparcia UE dla rolnictwa przysługuje na wskazane w wykazach rośliny, zaś wykazy te obejmują zarówno gorczycę sarepską jak i gorczycę białą.

System zgłaszania upraw do dopłat jest systemem elektronicznym prowadzonym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Z oświadczenia Skarżącej wynika, że uzyskuje ona dopłaty na uprawę wyki siewnej wraz z gorczycą białą jako rośliną podporową. Biorąc zatem pod uwagę powyżej przytoczone przepisy prawa uprawniające na pozyskanie dopłat do produkcji rolnej w związku z uprawą wyki (wraz z rośliną podporową) oraz gorczycy m.in. białej, stąd można wyprowadzić wniosek, że system unijnych dopłat nie wyklucza a wręcz dopuszcza kwestionowaną przez Organ roślinę, jako podporową (co oprócz tego, że wynika z przepisów dotyczących dopłat wynika także z możliwości zaznaczenia odpowiedniego boxu w kwestionariuszu elektronicznym). Do tego, w sprawach kontrolowanych przez tut. Sąd o sygn. akt II SA/Sz 776/24 oraz 780/24, Skarżąca oświadczyła, że nie ma możliwości zaznaczenia w tym systemie dopłat (w kwestionariuszu) jako rośliny podporowej gorczycy sarepskiej (mimo, że jest ona w wykazie roślin, do których uprawy można uzyskać dopłaty, przyp. sąd).

Ponadto na stronie internetowej rządowej agencji – ARiMR oraz na stronach Ośrodków Doradztwa Rolniczego (ODR – np. Podlaski ODR) widnieją informacje, że uprawa wyki z rośliną podporową jest zaliczana do płatności wysokobiałkowych, zatem z tego tytułu oprócz tego, że wzrasta bilans białka w produkowanej paszy w gospodarstwie, przysługuje dodatkowa płatność. Jednocześnie jako roślina podporowa o dobrych właściwościach fitosanitarnych i innych dla wyki rekomendowana jest właśnie gorczyca biała (nie sarepska).

Stąd, zdaniem wnoszącej votum separatum – unijny system w ramach wspólnej polityki rolnej jest i powinien być spójny: zakłada uprawę wyki siewnej i z tego tytułu przewiduje rozmaite dopłaty bezpośrednie; jeśli zaś uprawa wyki występuje wraz z rośliną podporową w postaci gorczycy białej, to dopłata jest odpowiednio wyższa, co oznacza, że prawodawca unijny nie tylko dopuszcza uprawę gorczycy białej jako rośliny podporowej, ale także taką uprawę premiuje (np. w ramach płatności dodatkowej za rośliny miododajne, gdzie nie występuje już gorczyca sarepska). Nielogiczne byłoby zatem z perspektywy prawodawcy unijnego dotationie uprawy roślin, które są w systemie dopłat dozwolone i z punktu widzenia ich właściwości wręcz pożądane, a następnie odbieranie dopłaty z tego powodu, że organ dyskwalifikuje materiał siewny tylko dlatego, że polski prawodawca nieprawidłowo transponował dyrektywę do porządku prawnego polskiego ograniczając

katalog roślin podporowych do uprawy konkretnego gatunku i odmiany, której nie przewidują przepisy unijne.

5. Argumenty wskazujące na brak spójności kwestionowanego przepisu § 5 ust. 6 rozporządzenia z przepisami UE idzie w parze z niedostosowaniem tego przepisu do warunków i wymogów w zakresie obrotu materiałem siewnym oraz kwestiami tzw. „technicznymi”.

Rolnik, chcąc działać zgodnie z przepisami prawa musi wysiewać tylko materiał siewny kwalifikowany. Wskazują na to postanowienia przywoływanych już dyrektyw: ws. roślin pastewnych, zbożowych i oleistych. I tak, zgodnie z art. 2 ust. 1 Ca dyrektywy ws. roślin pastewnych (dodany przez art. 2 pkt 4 dyrektywy nr 98/95/WE z dnia 14 grudnia 1998 r. (Dz.U.UE.L.99.25.1) zmieniającej nin. dyrektywę z dniem 21 lutego 1999 r.), Kwalifikowany materiał siewny, materiał siewny pierwszego pokolenia (*Lupinus* spp., *Pisum sativum*, *Vicia* spp. i *Medicago sativa*):

- a) który został wyprodukowany bezpośrednio z elitarnego materiału siewnego lub, na wniosek hodowcy, z nasion wyhodowanych z elitarnego materiału siewnego, które określono w drodze urzędowej inspekcji jako zgodne z warunkami ustanowionymi w załącznikach I i II dla elitarnego materiału siewnego;
- b) które są przeznaczone są do produkcji materiału siewnego kategorii „kwalifikowany materiał siewny, drugie pokolenie” lub do celów innych niż produkcja materiału siewnego roślin pastewnych;
- c) który, zgodnie z art. 4 lit. b), spełnia warunki wymienione w załącznikach I i II dla kwalifikowanego materiału siewnego; i
- d) który w trakcie urzędowego badania lub w trakcie badania przeprowadzonego pod nadzorem urzędowym został uznany za spełniający warunki określone w pkt. a)–c).

Z kolei, zgodnie z art. 2 ust. 1 Cb (dodany przez art. 2 pkt 4 dyrektywy nr 98/95/WE z dnia 14 grudnia 1998 r. (Dz.U.UE.L.99.25.1) zmieniającej nin. dyrektywę z dniem 21 lutego 1999 r.), Kwalifikowany materiał siewny, materiał siewny drugiej generacji (*Lupinus* spp., *Pisum sativum*, *Vicia* spp. i *Medicago sativa*):

- a) który został wyprodukowany bezpośrednio z elitarnego materiału siewnego, z kwalifikowanego materiału siewnego pierwszego pokolenia, lub, na wniosek hodowcy, z rozmnożeń przed elitarnym materiałem siewnym, które określono w drodze urzędowej inspekcji jako zgodne z warunkami ustanowionymi w załącznikach I i II dla elitarnego materiału siewnego;
- b) który został przeznaczony do celów innych niż produkcja materiału siewnego roślin pastewnych;

- c) który, zgodnie z art. 4 lit. b), spełnia warunki ustanowione w załącznikach I i II dla kwalifikowanego materiału siewnego; oraz
- d) który w trakcie urzędowego badania lub w trakcie badania przeprowadzonego pod nadzorem urzędowym został uznany za spełniający warunki określone w pkt. a)–c).

Do uprawy wyki w postaci kwalifikowanego materiału siewnego odnosi się także art. 5a dyrektywy (dodany przez art. 2 pkt 13 dyrektywy nr 98/95/WE z dnia 14 grudnia 1998 r. (Dz.U.UE.L.99.25.1) zmieniającej nin. dyrektywę z dniem 21 lutego 1999 r.), stanowiąc, że Państwa Członkowskie mogą ograniczyć kwalifikację nasion *Lupinus spp.*, *Pisum sativum*, *Vicia spp.* i *Medicago sativa* do „kwalifikowanego materiału siewnego” pierwszego pokolenia.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy ws. roślin pastewnych, Państwa Członkowskie zapewniają, że materiał siewny wymienionych w tym przepisie roślin pastewnych nie może być wprowadzany do obrotu, jeśli nie został urzędowo zakwalifikowany jako: „elitarny materiał siewny” lub „kwalifikowany materiał siewny”, natomiast zgodnie z ust. 2 – Państwa Członkowskie zapewniają, że materiał siewny roślin pastewnych z rodzajów i gatunków innych niż te wymienione w ust. 1 nie może być dopuszczony do obrotu, jeżeli nie został urzędowo zakwalifikowany jako „elitarny materiał siewny” lub „kwalifikowany materiał siewny” lub jeżeli nie jest handlowym materiałem siewnym.

Ponadto, zgodnie z dyrektywą Rady 2002/57/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych (6) Z reguły materiał siewny roślin oleistych i włóknistych powinien zostać dopuszczony do sprzedaży jedynie, jeśli został urzędowo przebadany i zakwalifikowany jako elitarny materiał siewny lub kwalifikowany materiał siewny zgodnie z zasadami kwalifikacji. Wybór terminów „elitarny materiał siewny” oraz „kwalifikowany materiał siewny” jest oparty na już istniejącej terminologii międzynarodowej. Powinno się umożliwić, z zastosowaniem szczególnych warunków, wprowadzenie na rynek wyhodowanego materiału siewnego z pokoleń wcześniejszych niż elitarny materiał siewny oraz materiał siewny o parametrach wymaganych.

Zgodnie z art. 1 dyrektywy ws. roślin oleistych niniejsza dyrektywa stosuje się do produkcji w celu wprowadzania do obrotu oraz w celu obrotu we Wspólnocie materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych, przeznaczonym do produkcji rolnej, a nie do celów ozdobnych.

Na podstawie art. 2 ust. 1 do celów niniejszej dyrektywy:

- b) „rośliny oleiste i włókniste” oznaczają rośliny następujących rodzajów i gatunków:
Brassica juncea (L.) Czern Gorczyca sarepska

Brassica nigra (L.) W.D.J. Koch Gorczyca czarna
Sinapis alba L. Gorczyca biała;

- e) „kwalifikowany materiał siewny” (rzepa, gorczyca sarepska, rzepak, konopie dwupienne, szafran, gorczyca czarna, kminek zwyczajny, słonecznik zwyczajny, mak, gorczyca biała) oznacza materiał siewny;
- i) wyprodukowany bezpośrednio ze elitarnego materiału siewnego lub, na wniosek hodowcy, z pokoleń wcześniejszych niż elitarny materiał siewny, który spełnia, co zostało stwierdzone w wyniku urzędowego badania, warunki ustanowione w załącznikach I i II dla elitarnego materiału siewnego;
- ii) przeznaczony głównie do produkcji roślin oleistych i włóknistych;
- iii) który, z zastrzeżeniem przepisów art. 5 lit. b), spełnia warunki ustanowione w załącznikach I i II dla kwalifikowanego materiału siewnego;
- iv) który w trakcie urzędowego badania lub w trakcie badania przeprowadzonego pod nadzorem urzędowym został uznany za spełniający warunki określone w pkt. i), ii) i iii).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy ws. roślin oleistych, Państwa Członkowskie zapewniają, że materiał siewny wymienionych w tym przepisie roślin oleistych nie może być wprowadzony na rynek, jeśli nie został zakwalifikowany urzędowo jako „elitarny materiał siewny” lub „kwalifikowany materiał siewny”, natomiast zgodnie z ust. 2 – Państwa Członkowskie zapewniają, że materiał siewny roślin oleistych i włóknistych innych niż wymienione w ust. 1 nie może być wprowadzony na rynek, jeśli nie został zakwalifikowany urzędowo jako „elitarny materiał siewny” lub „kwalifikowany materiał siewny”, lub jeśli nie jest handlowym materiałem siewnym.

Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych – rządowa agenda mająca w kompetencji prowadzenie Krajowego Rejestru Odmian, nie odnotowuje gorczycy sarepskiej a jedynie gorczycę białą. Oznacza to, że w polskim obrocie gorczyca sarepska nie występuje jako materiał siewny kwalifikowany, co z kolei powoduje, że jej zastosowanie byłoby sprzeczne z normami z rozdz. 3 u.o.n., które wprost odwołują się do uprawnień Dyrektora Centralnego Ośrodka w zakresie czystości i tożsamości odmianowej a także z normami przywoływanych dyrektyw ws. roślin pastewnych oraz ws. roślin oleistych.

- 6. Ostatnim argumentem, choć bardziej jako wspomniana kwestia „techniczna” jest fakt fizycznej możliwości uprawy wyki siewnej z gorczycą sarepską. Okres wegetacji wyki siewnej i gorczycy białej wynosi 110–120 dni, czyli dla obu roślin jest podobny, co sprzyja łącznemu zebraniu nasion i jednocześnie umożliwia ich rozdzielenie (z uwagi na różnicę w ich wielkości). Z kolei okres wegetacji gorczycy sarepskiej to zaledwie ok. 90 dni. Jej uprawa wraz z wyką spowodowałaby

szybsze niż w przypadku gorczycy białej jej dojrzewanie, osypanie nasion i w następstwie zachwaszczenie uprawy wyki, co nie jest z pewnością pożądane.

Mimo, że podniesione zagadnienie ma charakter pozaprawny, to jednak nie może być także pominięte przez Sąd w całościowym oglądzie sprawy i jedynie wzmacnia dotychczasowe argumenty o nieprawidłowości zastosowania § 5 ust. rozporządzenia. Nie tylko bowiem wykracza on poza ramy dyrektywy ws. roślin pastewnych i ws. roślin oleistych, ale także jawi się jako przepis martwy, niemożliwy do zastosowania w praktyce.

Z przepisów unijnych, wdrażanych rozporządzeniem mającym zastosowanie w sprawie oraz z norm dyrektywy Rady 2002/57/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych nie wynikają żadne zakazy dotyczące uprawy jako rośliny podporowej gorczycy białej.

7. Podsumowując, moim zdaniem w sprawie winien mieć zastosowanie przepis § 4 ust. 2 rozporządzenia, zaś § 5 ust. 6 rozporządzenia należy w sprawie pominąć i odmówić jego zastosowania z uwagi na wykroczenie poza delegację ustawową, sprzeczność z normami zawartymi w rozdziale 3 u.o.n., oraz z normami art. 2 ust. 1 Ca, Cb, art. 3 oraz art. 5a dyrektywy Rady 66/401/EWG z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin pastewnych oraz art. 2 i 3 dyrektywy Rady 2002/57/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych.
8. Biorąc pod uwagę powyższe należało zamiast skargę oddalać – uchylić skarżoną informację na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a.