



Warszawa, 09/02/2009r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-585296-IV/08/MM**

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

**Pan**

**dr Marek Sawicki**

**Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi**

***Szanowny Panie Ministrze***

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się skarżący w sprawie dotyczącej odmowy przyznania pomocy w ramach programu „Modernizacja gospodarstw rolnych”.

Jak wynika z przedstawionych przez wnioskodawcę informacji, jak również załączonych przez niego dokumentów, Mazowiecki Oddział Regionalny ARiMR pismem poinformował go o odmowie przyznania pomocy z uwagi na niespełnienie warunków określonych w § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (Dz. U. Nr 193, poz. 1397 z późn. zm.; dalej: rozporządzenie). Złożony przez niego wniosek nie został bowiem wypełniony we wszystkich wymaganych pozycjach formularza wniosku o przyznanie pomocy (nie zawierał informacji dotyczących gospodarstwa - poz. IIIA). Zdaniem organu powoduje to, że należy bezwzględnie pomocy odmówić - bez wzywania do usunięcia braków. Takie stanowisko znajduje oparcie w przepisie § 14 ust. 1 rozporządzenia,

Wątpliwości Rzecznika budzi przede wszystkim okoliczność, iż tego typu niezamierzony brak formalny wniosku może powodować bezwzględną odmowę przyznania pomocy - bez żadnej możliwości naprawienia nawet nieistotnego, najdrobniejszego uchybienia. Zdaniem Rzecznika, istotą problemu jest wadliwa konstrukcja § 14 rozporządzenia krajowego. Otóż z ust. 1 tego przepisu wynika, że obłożono najdotkliwszą sankcją jednocześnie takie zdarzenia, jak:

- niezłożenie wniosku w terminie;
- brak wypełnienia wszystkich wymaganych pozycji we wniosku;

- niedołączenie choćby jednego dokumentu, którego niedołączenie skutkuje odmową przyznania pomocy.

W ust. 2 zachodzi natomiast inna sytuacja, w której wniosek pozostawia się bez rozpoznania, wobec braku w nim danych umożliwiających identyfikację wnioskodawcy (chodzi o jego adres). Wymaga podkreślenia, iż tutaj organ ma obowiązek prowadzić postępowanie wyjaśniające celem ustalenia adresu wnioskodawcy. Zachodzi zatem taka okoliczność, w której dwa podmioty (wnioskodawcy) mogą być inaczej traktowane przez władzę publiczną ze względu na charakter popełnionej wady. W jednej z sytuacji określonej w § 14 ust. 1 rozporządzenia organ zobowiązany jest odmówić przyznania pomocy w sytuacji gdy podmiot nie wypełnia wymaganego pola lub pól (a więc także może być to pole dotyczące adresu), co w ocenie Rzecznika - ze względu na sankcję polegającą na odmowie przyznania pomocy - narusza zasadę proporcjonalności.

W drugiej z sytuacji określonej w § 14 ust. 2 rozporządzenia ta sama wada polegająca na niewypełnieniu wymaganego pola, nakłada na organ obowiązek ustalenia adresu wnioskodawcy, co przy pozytywnym wyniku daje mu szansę na merytoryczne rozpoznanie wniosku oraz przyznanie pomocy.

Już samo to zestawienie może prowadzić do wniosku, że obydwa przepisy budzą wątpliwości z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, a co gorsza, że wprowadzają nieuzasadniony podział wnioskodawców, naruszając zasadę równości i proporcjonalności, a przede wszystkim zasadę przyzwoitej legislacji.

Co więcej, dalsza analiza § 14 rozporządzenia prowadzi do podobnych wniosków. Otóż § 14 ust. 3 wskazuje, że jeżeli wniosek o przyznanie pomocy nie spełnia innych niż określone w ust. 1 i 2 wymagań, Agencja wzywa wnioskodawcę, w formie pisemnej, do usunięcia braków w terminie 21 dni od dnia doręczenia wezwania. Co do innych braków, to muszą to być wyłącznie inne dokumenty (załączniki) od tych, o jakich jest mowa w ust. 1. Nie mogą to być niewypełnione pozycje we wniosku, o jakich mowa w ust. 1, gdyż prawodawca dookreślił, że chodzi o pozycje wymagane, a więc wszystkie z wyjątkiem tych, które ze względu na charakter lub atrybuty wnioskodawcy nie są wymagane (np. e-mail; fax - z powodu ich nieposiadania).

Tym samym prawodawca pozwala w ust. 3 § 14 rozporządzenia organom władzy publicznej, aby w stosunku do takich samych przecież podmiotów, jak te, o jakich mowa w ust. 1 tego przepisu, stosować inne kryteria oceny formalnej wniosku i różne sankcje. Innymi słowy, wnioskodawca z powodu niewypełnienia choćby jednej pozycji we wniosku zostanie potraktowany inaczej od tego, który do wniosku w ogóle nie załączył dokumentów (innych niż te, o jakich mowa w § 14 ust. 1). Ten pierwszy nie zostanie wezwany do uzupełnienia braków i nie otrzyma pomocy;

ten drugi zaś wezwany zostanie do uzupełnienia braków w określonym terminie i będzie miał szansę pomoc uzyskać.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis § 14 rozporządzenia w zakresie, w jakim różnicuje podobne podmioty prawa i stosuje różne sankcje dla podobnych wad wniosku, a także poprzez swoją wewnętrzną sprzeczność i nieproporcjonalność sankcji, jest niezgodny z art. 2, 32 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasada równego traktowania przez władze publiczne jest podstawową zasadą rządzącą demokratycznym państwem prawa. Odstąpienie od niej lub tylko jej ograniczenie dopuszczalne jest tylko i wyłącznie pod warunkiem zachowania zasady proporcjonalności.

Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy), czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania) oraz czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18). Paralelne stanowisko w zakresie zasady proporcjonalności wyraża także Europejski Trybunał Sprawiedliwości na tle podobnego motywu legislacyjnego (por. ETS, C-193/94, Skanavi i Chryssanthakopoulos, wyrok z dnia 29 lutego 1996 r., pkt 37-38).

Analizując w kontekście przywołanych wzorców konstytucyjnych kwestionowaną regulację zdaniem Rzecznika, brak jest racjonalnych powodów, aby te same podmioty prawa, które składają wniosek o przyznanie pomocy były różnicowane sankcjami ze względu na rodzaj wady popełnionej przy wypełnianiu wniosku. Brak jest podstaw do tego, aby uznać, że tego typu różnicowanie podmiotów było racjonalne i zgodne z zasadą proporcjonalności.

Tego typu norma nie jest również konieczna dla ochrony interesu publicznego, a jej efekty niewątpliwie nie pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub

ograniczeń. Nie może też ulegać wątpliwości, że możliwe było zastosowanie innych środków, które pozwoliłyby ponadto spełnić ceł regulacji. Stosowanie sankcji bezwzględnych wobec wad drobnych i usuwalnych nie może być uznane za regulację odpowiadającą zasadom konstytucyjnym. Szczególnie jaskrawo widoczna jest ta dysproporcja, gdy zauważy się, że w tej samej jednostce redakcyjnej - ale wobec innych (może nawet cięższych) naruszeń zastosowano zupełnie inny model regulacji - pozwalający na konwalidację wad i ewentualne uzyskanie pomocy. Dlatego też trudno zrozumieć, że te same podmioty (popołniając inną pomyłkę) zostaną pozbawione prawa do tej pomocy. Skoro wszystkie pola są wymagane (z zastrzeżeniem, o którym była mowa wyżej), to choćby niewypełnienie jednego, nawet mało istotnego pola powoduje skutek odmowy przyznania pomocy. Na restrykcyjność takiej regulacji zareagowała nawet Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która pomimo wyraźnego przepisu prawa dopuściła w wewnętrznych instrukcjach, aby wnioski z takimi brakami, gdzie jednak brakującą treść da się wywieść z innych dokumentów załączonych do wniosku, były rozpatrywane i aby sankcji, o jakiej mowa w § 14 ust. 1, nie stosować do takich sytuacji.

Trzeba również zauważyć, że tego typu sankcja, o jakiej mowa w § 14 ust. 1 - w zakresie, w którym nie wypełniono wymaganych pól lub po prostu nie załączono jednej strony wniosku - jest sankcją, która nie występuje w innych aktach prawnych. Jakiegokolwiek próby takich unormowań spotykają się skutecznie z zarzutem niekonstytucyjności i wadliwości (por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 21 kwietnia 2008 r., I OPS 1/08, dotychczas niepublikowaną, czy choćby ostatni wyrok TK z dnia 20 maja 2008 r., P 18/07, gdzie nawet wady profesjonalistów: radców prawnych i adwokatów uznano za naprawialne).

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. 2001 Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w zakresie objętym niniejszym wystąpieniem.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

***/-/ Stanisław Trociuk***  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich