



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-603719-IV/08/MC

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

Warszawa, 23 marca 2008 r.

Pan dr Marek Sawicki
Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi dzierżawców obwodów rybackich, którzy zawarli umowy z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa jeszcze przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 239, poz. 2019, ze zm.; dalej jako pr.wod.). Zastrzeżenia skarżących, a także i Rzecznika Praw Obywatelskich, budzi sposób ukształtowania ich sytuacji prawnej, a w szczególności wysokość opłat za użytkowanie obwodu rybackiego, po dniu 1 stycznia 2002 r., tj. po wejściu w życie obecnie obowiązującego Prawa wodnego.

Otóż umowy -jeszcze wedle poprzedniej konstrukcji - dzierżawy jezior, wcześniej należących do Państwowych Gospodarstw Rybackich, zawierała Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako dysponent mienia państwowego po likwidowanych gospodarstwach. Czyniła to wedle zasad określonych w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2128, ze zm.; dalej jako u.g.n.r.). Przedmiotem takich umów dzierżawy była więc zarówno nieruchomość pokryta np. jeziorem, jak i sama woda powierzchniowa grunt ten pokrywająca (obwód rybacki), wraz z przynoszonymi przez nie pożytkami, tj. odławianymi tam rybami. Ustawa z 1991 r. ustalała również zasady obliczania czynszu dzierżawnego. I tak np., wedle jej art. 38a ust. 2, wysokość czynszu przy zastosowaniu innego niż pieniądź miernika wartości (tj. średniej krajowej ceny skupu pszenicy w danym okresie - art. 39a ust. 2, 4 i 7 ustawy), określana była jako iloraz wartości przedmiotu dzierżawy oraz liczby lat, na którą umowa została zawarta. Formalnie, odmienne zasady

zastosować można było jedynie wobec dzierżawców będących spółkami powstałymi z przekształconych przedsiębiorstw rolnych, a to na podstawie Rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 14 października 1999 r. w sprawie sposobu ustalania wysokości czynszu dzierżawnego w umowach zawieranych ze spółkami w trybie bezprzetargowym (Dz.U. z 1999 r., Nr 90, poz. 1012). Po pierwsze, przy oddawaniu takich nieruchomości w dzierżawę dopuszczalne było odstępianie od procedury przetargu. Co więcej jednak, stawka rocznego czynszu dzierżawnego od rybackiego korzystania z jezior uzależniona została od wielkości naturalnego potencjału produkcyjnego jeziora, średniej ważonej ceny zbytu poszczególnych gatunków ryb oraz opłat ponoszonych przez wędkarzy za udostępnianie jezior do amatorskiego połowu ryb (§ 2 ust. 1 pkt. 5 ww. Rozporządzenia). W stosunku do podmiotów ową szczególną procedurą nieobjętych (jak np. osób fizycznych) stosowane winny być zasady ogólne gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Stąd też, wedle przepisów wykonawczych do u.g.n.r. jako podstawowe kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty w - co do zasady - obligatoryjnych przetargach, jawiła się wysokość oferowanego czynszu. I o ile zasady takie nie nasuwały zastrzeżeń w odniesieniu do nieruchomości *stricto* rolnych, o tyle stawały się coraz bardziej nieracjonalne w sytuacji, gdy daną „nieruchomość wodną” wykorzystywano wyłącznie w celach rybackich - co stało się ewidentne po wejściu w życie Prawa wodnego (nowelizującego zresztą również ustawę z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750, z późn. zm.).

Nowa ustawa wprowadziła bowiem całkowicie odmienne zasady gospodarowania wodami w zakresie rybactwa śródlądowego. Przede wszystkim, z dniem 1 stycznia 2002 r., stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte tymi wodami (z wyłączeniem wód morskich oraz położonych w granicach parków narodowych) przeszły w trwałą zarząd regionalnych zarządów gospodarki wodnej, które stały się również stroną zawartych uprzednio umów użytkowania, dzierżawy lub najmu (art. 217 ust. 1 i ust. 4 pr.wod.). Obecnie więc wodami tymi zarządza r.z.g.w., w tym również - na podstawie art. 13 ust. 2 i n. pr.wod. udostępnia je, po przeprowadzeniu przetargu, do rybackiego korzystania w drodze oddania w użytkowanie obwodu rybackiego. Dodatkowo, art. 13 ust. 5 pr.wod. ustala maksymalną stawkę opłaty rocznej za 1 ha powierzchni obwodu rybackiego, jaką może zaoferować uczestnik przetargu. Wynosi ona równowartość pieniężną 0,5 dt żyta, ustaloną według średniej ceny skupu żyta i uzależniona jest od

rybackiego typu wody i jej położenia (poszczególne stawki określa Załącznik Nr 2 do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie konkursu ofert na oddanie w użytkowanie obwodu rybackiego, Dz.U. z 2007 r., Nr 27, poz. 181). Ponadto obowiązujące przepisy jednoznacznie określają, jakie kryteria mają być brane pod uwagę przy wyborze najkorzystniejszej oferty - są to przede wszystkim gwarancje „racjonalnego prowadzenia gospodarki rybackiej zgodnie z przedłożonym operatem rybackim, w celu utrzymania lub uzyskania dobrego stanu wód obwodu rybackiego”. Stąd też najbardziej istotne są tu takie kwestie jak: kwalifikacje i doświadczenie zawodowe przyszłego użytkownika, wartość materiału zarybieniowego podanego w nakładach rzeczowo-finansowych oraz - najwyżej punktowane - znaczenie gatunków owego materiału zarybieniowego dla wód obwodu rybackiego, dla którego jest przeprowadzany konkurs (§ 10 cytowanego wyżej Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 stycznia 2007 r.).

Problem jednakże w tym, iż powyższe zasady, gruntownie przemyślane i uwzględniające specyfikę gospodarowania wodami, w tym aspekty nie tylko ekonomiczne, ale przede wszystkim środowiskowe i przyrodnicze, w ogóle nie dotyczą „dawnych” dzierżawców - stron umów zawartych na poprzednich zasadach z AWRSP (czy już z Agencją Nieruchomości Rolnych). Wobec nich zastosowanie znalazły szczególne reguły intertemporalne, określone w art. 217 pr.wod. W myśl tego przepisu, Agencja definitywnie utraciła prawo do gospodarowania zarządzanymi wcześniej przez siebie wodami. Zachowała jedynie, przejściowo, prawo do wykonywania uprawnień Skarbu Państwa w zakresie rybactwa śródlądowego. Jedynie takie właśnie prawo - ale już nie nieruchomości - mogła zatem wydzierżawiać. Uprawnienie to utrzymano jedynie do dnia 31 grudnia 2005 r. (początkowo okres ten miał się zakończyć przed 2012 r.). Po tej dacie, w miejsce Agencji Nieruchomości Rolnych w umowy dotyczące wykonywania rybactwa śródlądowego wstąpił z mocy prawa właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Regulacja powyższa nie budziłaby zastrzeżeń, gdyby nie to, że do tych umów cały czas znajdują zastosowanie zasady z ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, które - zwłaszcza w porównaniu z koncepcją wprowadzoną w ustawie wodnej - do realiów gospodarki rybackiej obecnie nie przystają. Brak jest bowiem podstaw, by przyjąć, iż z dniem 1 stycznia 2006 r., kiedy to Agencję zastąpiły właściwe regionalne zarządy gospodarki wodnej, zmieniła się również treść zawartych wcześniej

umów. Art. 217 ust. 6 pr.wod. „dostosowuje” jedynie osobę wydzierżawiającego do ogólnych reguł Prawa wodnego, nie ingeruje jednak w treść poszczególnych praw i obowiązków stron, a w szczególności - w ogóle nie odnosi się do wysokości należnego czynszu.

Wedle skarg dzierżawców, praktyka postępowania Agencji Nieruchomości Rolnych ma być jeszcze inna (por. m.in. załączone pismo Marszałka Województwa Pomorskiego z dnia 4 września 2008 r., znak: DROŚ.AR.MZ.6057-26/2008, skierowane do Ministra Środowiska). Otóż w roku 2003 - przynajmniej w oddziale gdańskim - dotychczasowe umowy dzierżawy zaczęto dostosowywać do przepisów przejściowych Prawa wodnego. Niemniej jednak, ustalone wcześniej czynsze pozostawiono na dotychczasowym poziomie, co w świetle art. 38a ust. 2 u.g.n.r. może już wywoływać wątpliwości. Skoro wysokość czynszu jest pochodną wartości przedmiotu dzierżawy, jeżeli przedmiot ten ulega zmianie, także i czynsz automatycznie winien zostać przeliczony. Co więcej jednak, „dawni” dzierżawcy w ogóle nie są objęci ochronną regulacją art. 13 ust. 5 pr.wod., ustanawiającą maksymalną stawkę należnej opłaty. Biorąc zaś pod uwagę, że umowy dzierżawy, początkowo zawarte na lat 10, Agencja przedłużała następnie na okres lat 30, poprzednie, niekorzystne i nieadekwatne zasady z u.g.n.r. stosowane będą jeszcze przez długie lata.

Niezależnie jednak od powyższego, krytycznie należy odnieść się do samej koncepcji stosowania zasad z u.g.n.r. do obliczania opłat za - *de facto* - użytkowanie obwodów rybackich - zwłaszcza jeżeli w ustawie przewidziano zasady nowe, niewątpliwie do gospodarowania wodami znacznie lepiej dostosowane. Warto też wskazać, iż jeszcze w latach 90-tych sama Agencja Własności Rolnej obliczała, iż średnia wydajność „nieruchomości wodnych” wykorzystywanych w celach rybackich jest ok. 16-17-krotnie niższa niż średnia wydajność nieruchomości *stricto* rolnej (por. w załączeniu notatka z dnia 11.10.1995 r., znak: ZGZ-pr-4201/85/-/95/MN). Wprawdzie w owej notatce pojawia się informacja, iż AWRSP wysokość czynszu określała wówczas na poziomie 5-7% naturalnego potencjału produkcyjnego jeziora, tj. ok. 2,20-3,10 zł za 1 ha lustra wody (por. też stan faktyczny sprawy zakończonej wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 22 marca 2006 r., I SA/Sz 645/05), niemniej jednak dzierżawcy jezior podnoszą, iż wartości te uległy drastycznemu podwyższeniu - na co wpływ też miał znaczny wzrost cen pszenicy w ostatnich latach - i to do tego stopnia, że w niektórych wypadkach czynsz ten ma znacznie przewyższać naturalną wydajność jeziora. Poczucie

krzywdy i niesprawiedliwości budzi też ogromna rozbieżność pomiędzy „nowymi” opłatami za użytkowanie obwodów rybackich a „dawnymi” czynszami dzierżawnymi - przy tak skonstruowanych przepisach te ostatnie mają być nawet kilkakrotnie wyższe.

Opisana sytuacja budzi poważne zaniepokojenie Rzecznika Praw Obywatelskich. Po pierwsze, w jego ocenie, rzeczywiście pojawia się tu ryzyko naruszenia konstytucyjnej zasady równości, nakazującej stosowanie tych samych reguł postępowania wobec podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji prawnej (art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W ocenie Rzecznika, gospodarcza istota prawa do rybackiego korzystania z wód w obu wypadkach jest w gruncie rzeczy tożsama. Jego treścią jest określone korzystanie z cudzego, specyficznego dobra w postaci wody, obciąża ono zawsze wody państwowe i polega na połowie ryb zgodnie z operatem rybackim, a zatem - na korzystaniu i pobieraniu pożytków z rzeczy cudzej, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, której zasady wykonywania określa przede wszystkim ustawa o rybactwie śródlądowym oraz Prawo wodne. Zdaniem Rzecznika, zachowanie odmiennego tytułu prawnego - „dzierżawa prawa w zakresie rybactwa śródlądowego” i „użytkowanie obwodu rybackiego”, przy dalszym stosowaniu nieadekwatnych zasad z u.g.n.r. jedynie wobec pierwszej kategorii, nie spełnia standardów konstytucyjnych. Naruszenie (ograniczenie) zasady równości może wynikać bowiem wyłącznie z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego demokratycznego państwa prawnego, bądź też z konieczności ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Żadna jednak z powyższych okoliczności w przedstawionej sprawie z pewnością nie zachodzi.

Trudno więc znaleźć wystarczające uzasadnienie dla utrzymywania aż tak dalekiego zróżnicowania opłat ponoszonych za wykorzystywanie jeziora w celach rybackich - sama data zawarcia umowy nie jest tu wystarczającym usprawiedliwieniem. Mimo że oczywiście dawne umowy dzierżawy zawierano na podstawie innych aktów prawnych, wprowadzając nowe reguły w Prawie wodnym ustawodawca winien całościowo rozważyć sytuację prawną, w jakiej dotychczasowi dzierżawcy wód się znaleźli. W szczególności nic nie stało na przeszkodzie, by tworząc szczególne regulacje przejściowe na potrzeby Agencji Nieruchomości Rolnych, uwzględnić również racje i interesy stron umów przez Agencję zawartych. W ocenie Rzecznika, to właśnie brak adekwatnych regulacji intertemporalnych, może w tej konkretnej sprawie naruszać konstytucyjne gwarancje dotyczące prowadzenia

działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), stanowiąc, również wbrew art. 32 ust. 2 Konstytucji, nieuzasadnioną, finansową dyskryminację arbitralnie wybranej grupy przedsiębiorców. Na marginesie, wątpliwości budzi też zgodność takich uregulowań z zasadami wolnej konkurencji, a wprowadzenie odmiennych zasad obliczania opłat nakazuje zadać również pytanie o ekonomiczną opłacalność prowadzenia gospodarki rybackiej - grozi bowiem eliminacją z rynku „dawnych” dzierżawców.

Jeżeli zaś praktyką ANR - a obecnie r.z.g.w. - było uzależnianie czynszu od zdolności produkcyjnej jeziora, wydaje się, że działania takie, w świetle obowiązujących przepisów, formalnie prawidłowymi nie były. Tym bardziej jednak warto rozważyć usankcjonowanie takiej praktyki poprzez wprowadzenie stosownej nowelizacji przepisów. Stanowiłoby to zresztą pełniejszą realizację idei dostosowywania stosunków cywilnoprawnych o charakterze trwałym do najbardziej aktualnego stanu prawnego (por. m.in. art. L ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 94, ze zm.). I choć oczywiście przywołany przepis nie znajduje tu zastosowania, jasno wyraża on jednak preferencje ustawodawcy, opowiadającego się za stosowaniem w takich sytuacjach ustawy nowej, jako znacznie lepiej dostosowanej do specyfiki danego stosunku prawnego. Ponadto, z punktu widzenia jasności i spójności prawa (art. 2 Konstytucji) niekorzystnym jest również długotrwałe utrzymywanie odrębnych reżimów prawnych regulujących stosunki o identycznej funkcji gospodarczej. Także i ten argument przemawiałby więc za wprowadzeniem mechanizmu zrównującego warunki dzierżawy prawa rybołówstwa oraz użytkowania obwodu rybackiego.

W sprawie tej nie można również pominąć aspektu czysto ekonomicznego, oczywiście istotnego z punktu widzenia celów realizowanej przez Pana Ministra polityki Państwa w zakresie rybołówstwa. Należy do nich: poprawa efektywności sektora rybackiego, podniesienie konkurencyjności polskiego rybołówstwa morskiego, rybactwa śródlądowego i przetwórstwa ryb, a także poprawa jakości życia na obszarach zależnych od rybactwa. Realizacji tych celów ma służyć m.in. wdrażany właśnie Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”. Również więc i z tego punktu widzenia pod rozważę Pana Ministra przedkładam potrzebę zrównania - w postulowanym zakresie - zasad regulujących działalność gospodarstw rybackich. Równe zasady, równe obciążenia finansowe i jednolity reżim

prawny także przecież mogą przyczynić się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorców na rynku wewnętrznym.

Nie wydaje się też, by wystarczającym instrumentem chroniącym dotychczasowych dzierżawców jezior był mechanizm przewidziany w art. 700 k.c. Przepis ten uzasadnia jedynie żądanie obniżenia czynszu przypadającego za dany okres gospodarczy, jeżeli, wskutek okoliczności, za które dzierżawca odpowiedzialności nie ponosi i które nie dotyczą jego osoby, zwykły przychód z przedmiotu dzierżawy uległ znacznemu zmniejszeniu. W opisywanej tu sytuacji nie dochodzi jednak do niezawinionego spadku wydajności jeziora, ale o nieprawidłową regulację prawną całej grupy umów. Z całą pewnością na podstawie art. 700 k.c. nie można więc zmienić reżimu prawnego umowy dzierżawy, a w szczególności wprowadzić jednolitych przepisów ochronnych wobec obu kategorii gospodarstw rybackich.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147, ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz o poinformowanie mnie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności zrównania pozycji prawnej dzierżawców „prawa do korzystania z wody w zakresie rybactwa śródlądowego” oraz użytkowników obwodów rybackich. Jeżeli zaś także i w opinii Pana Ministra byłoby to wskazane, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów. W świetle przywołanych unormowań konstytucyjnych, w moim przekonaniu interwencja legislacyjna wydaje się bezwzględnie konieczna.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

1. pismo Marszałka Województwa Pomorskiego do Ministra Środowiska, z dnia 4 września 2008 r., znak: DROŚ.AR.MZ.6057-26/2008
2. notatka AWRSP z dnia 11.10.1995 r., znak: ZGZ-pr-4201/85/-/95/MN