



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-607834-I/09/AWO

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

Warszawa, 03/09/2009

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00 - 930 WARSZAWA

*Sielce Łanowy Janie Ministrze .*

W dniu 6 kwietnia 2009 r. zwróciłem się do Pana Ministra w sprawie rozporządzenia z dnia 24 lutego 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. z 2009 r., Nr 33, poz. 255 - dalej jako: rozporządzenie zmieniające. W wystąpieniu tym pozwoliłem sobie zwrócić uwagę Pana Ministra na naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzącej się z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

W odpowiedzi na to wystąpienie, Pan Minister nie podzielił argumentacji przeze mnie przedstawionej. W związku z nadal istniejącymi poważnymi wątpliwościami postanowiłem ponownie zwrócić się do Pana Ministra, tym bardziej, iż przedstawione wyjaśnienia pominęły pewne aspekty poruszonego przeze mnie problemu.

W pierwszej części odpowiedzi z dnia 24 kwietnia 2009 r. (znak: ROW-wr-esz-821-1-4/09 (2566) przywołał Pan Minister pakiet aktów regulujących sprawę rolnictwa ekologicznego, czyli między innymi ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. z 2004 r., Nr 93, poz. 898), a także rozporządzenie Rady (WE) 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (uchylającego rozporządzenie EWG nr 2092/91). Uregulowania prawne znajdujące się w wyżej wymienionych aktach nie znajdują jednak zastosowania w poruszanej przeze mnie sprawie. Zasady rządzące rolnictwem ekologicznym nie mają

bowiem związku z przebiegiem procesu legislacyjnego. Konsekwentnie stoję na stanowisku, iż przy tworzeniu tego rozporządzenia doszło do naruszenia zasad prawidłowej legislacji, a przede wszystkim wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Chciałbym jeszcze raz podkreślić, że przestrzeganie i wywiązywanie się z tej zasady w toku prac legislacyjnych ma dla obywateli, w świetle stanowionego przez państwo prawa, ogromne znaczenie. Istotą tej zasady jest bowiem stanowienie prawa w poczuciu świadomości istniejącego po stronie obywateli zaufania do państwa. Obywatel powinien mieć pewność, że prawo nie zostanie zmienione arbitralnie, a także że będzie ono chroniło jego interesy w toku. Zasada ta przejawia się więc w takim stanowieniu prawa, aby nie stawało się ono dla obywatela pułapką. Każdy powinien bowiem układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji.

Pragnę także odnieść się do kwestii poruszonej w Pańskim piśmie, a dotyczącej zasad uczestnictwa w programie rolnośrodowiskowym. Wskazuje Pan Minister, iż we wniosku o przyznanie dopłaty rolnośrodowiskowej rolnik zobowiązuje się do przestrzegania warunków uczestnictwa w programie rolnośrodowiskowym przez okres 5 lat od dnia rozpoczęcia jego realizacji poprzez podpisanie wniosku. Jeżeli są spełnione wszystkie warunki do udzielenia płatności rolnośrodowiskowej, to kierownik Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela temu rolnikowi płatności rolnośrodowiskowej w drodze decyzji administracyjnej. Taka decyzja jest podstawą dla rolnika do otrzymania płatności rolnośrodowiskowej. Niemniej jednak nie jest ona przyznawana z góry na 5 lat (cały okres realizacji płatności rolnośrodowiskowej), lecz co roku. Ocena wniosku rolnika dokonuje się bowiem corocznie.

Zgodzić się należy z poglądem, że dopłata rolnośrodowiskowa jest przyznawana rolnikowi corocznie. Jednakże podkreślić należy, iż rolnik nie przedkłada co roku nowego planu rolnośrodowiskowego. Oczywiście jest, że konkretny producent rolny realizujący projekt z wykorzystaniem środków unijnej pomocy powinien być kontrolowany pod kątem wypełniania zatwierdzonego przez doradcę planu rolnośrodkowego. Właściwy organ ma obowiązek oceniać takiego producenta pod kątem prawidłowej jego realizacji. Konieczna jest bowiem ocena kolejnego wniosku rolnika o przyznanie płatności

rolnośrodowiskowej pod kątem spełniania przez niego w dalszym ciągu wymogów do brania udziału w realizacji określonego pakietu w ramach rolnictwa ekologicznego.

W mojej ocenie, wprowadzenie jednak wymogu minimalnej obsady drzew i krzewów, jako jednego z warunków otrzymania płatności rolnośrodowiskowej w momencie realizacji już przez niektórych rolników programu rolnośrodowiskowego, a także wprowadzenie sankcji zmniejszenia płatności rolnośrodowiskowej w tym roku w przypadku niedostosowania się do tego wymogu jest naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, innymi słowy stanowi zmianę „reguł gry w trakcie jej trwania”. Mam ponadto wątpliwości, czy kwestia zmniejszenia płatności rolnośrodowiskowych przy takich zmianach nastąpi wyłącznie w tym roku. Rolnik, który zaciągnął kredyt na realizację tego programu i który nie będzie w stanie, z uwagi na swoją złą sytuację finansową, uzupełnić obsady drzew i krzewów zgodnie z obowiązującymi go nowymi wymogami, nie będzie spełniał również wiążących go wymogów w kolejnych latach. Oznaczać to będzie zmniejszenie płatności rolnośrodowiskowej dla niego nie tylko w 2009 r., ale także w latach następnych. Nie można bowiem zapominać, że część rolników biorących udział w tym programie zaciągnęła na realizację tych projektów kredyty. Ponoszenie zaś przez nich kosztów i zmniejszenie jednocześnie wobec nich płatności rolnośrodowiskowej może rodzić dla nich poważne skutki finansowe.

W przedmiotowej sprawie prezentuję stanowisko, iż stosunek, jaki zawiązuje się pomiędzy konkretnym producentem rolnym, a właściwym kierownikiem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, czyli organem wykonującym w tym przypadku zadania z zakresu administracji publicznej jest stosunkiem administracyjnoprawnym kończącym się władczym rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Odrębnym natomiast zagadnieniem, nie mającym jednak wpływu na analizowane przeze mnie problemy, jest okoliczność wywoływania przez ten akt administracyjny pewnych skutków w sferze cywilnoprawnej. Wskazując w swoim wystąpieniu z dnia 6 kwietnia 2009 r., iż Ministerstwo nie dotrzymuje wcześniejszych zobowiązań, nie miałem więc na myśli stosunku zobowiązaniowego w rozumieniu prawa cywilnego, tym bardziej, że Ministerstwa żaden stosunek prawny w tych sprawach z rolnikami nie łączy. Wskazałem jedynie, iż Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest,

podobnie jak organy legislatywy, zobowiązane do przestrzegania zasad prawidłowej legislacji przy tworzeniu prawa. Wskazywałem więc na relację, jaka kształtuje się pomiędzy obywatelem, a państwem i w ramach tych uwag powoływałem się na zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

W świetle tej zasady zauważyć trzeba, że fakt dobrowolnego przystąpienia przez rolnika do tego programu nie daje właściwym organom państwowym możliwości zmian w obowiązującym prawie bez ograniczeń. Dlatego też podtrzymuję swój wcześniejszy pogląd, w świetle którego rolnicy na skutek tej nowelizacji będą narażeni na straty finansowe. Brak przepisów, które obowiązywały przed dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego i które określałyby minimalną obsady drzew i krzewów, nie zmienia mojego poglądu w tym zakresie. Brak bowiem wymogu posiadania minimalnej obsady drzew czy krzewów oznaczało, że rolnicy nie mieli obowiązku dostosowywać się do niego. W chwili obecnej producent rolny, aby dalej brać udział w tym programie i aby otrzymać kolejną pomoc w drodze płatności zmuszony będzie do tego rodzaju wymogu się dostosować. Nie widzę innej drogi, dla osiągnięcia tego celu, jak tylko uzupełnienie wcześniejszej obsady drzew czy krzewów, co nie będzie wcale łatwe dla tych, którzy już wcześniej otrzymali płatność deklarując swój udział w programie i mają już określone uprawy. Dodać także należy, że wprowadzona przez Ministerstwo Rolnictwa zmiana nie będzie miała wpływu na sytuację rolników dopiero co przystępujących do tego programu, ale dla tych, którzy już go realizują wprowadzenie tego wymogu jest, moim zdaniem, działaniem naruszającym zasadę prawidłowej legislacji.

W odpowiedzi skierowanej do mnie Pan Minister wskazuje także, iż rozporządzenie zmieniające weszło w życie przed terminem składania wniosków, jak też przed terminem wydawania decyzji w tych sprawach, a zatem nie naruszy to interesów określonych rolników. W mojej ocenie, nie ma to żadnego znaczenia w przedmiotowej sprawie. Rolnik, który ma czas na złożenie wniosku o kolejną płatność od 15 marca do 15 maja, biorąc pod uwagę, że rozporządzenie weszło w życie z dniem 28 lutego 2009 r., nie będzie w stanie dostosować się do nowych wymogów, ponieważ nie będzie w stanie w tym okresie uzupełnić obsady drzew czy krzewów. Uzupełnienie natomiast obsady drzew czy krzewów, stosownie do omawianych zmian, jest niezbędną przesłanką do otrzymania dopłaty rolnośrodowiskowej w tym roku, jak i w latach następnych.

Jako gwarancję ochrony interesów rolników, z uwagi na brak *vacatio legis*, Ministerstwo Rolnictwa wskazało § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia zmieniającego. Stosownie do treści tego przepisu producenci rolni, którzy realizują program rolnośrodowiskowy obowiązani są złożyć do kierownika Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa właściwego ze względu na miejsce złożenia wniosku o przyznanie płatności rolnośrodowiskowej oświadczenia o utrzymywaniu (trudno stwierdzić, czy chodzi tu o utrzymywanie do tej pory, czy też o utrzymywanie na przyszłość) minimalnej obsady drzew i krzewów do dnia 15 listopada 2009 r. W przypadku niezłożenia tego oświadczenia w terminie lub w przypadku złożenia oświadczenia o nie utrzymywaniu obsady drzew i krzewów płatność w 2009 r. ulegnie zmniejszeniu.

Mój niepokój budzi także kwestia, w jaki sposób tego rodzaju sprawy będą załatwiane w praktyce. Organ może wydawać decyzję o przyznaniu kolejnej płatności rolnośrodowiskowej od 1 czerwca do 30 listopada, zaś termin na składanie oświadczeń jest wskazany do 15 listopada. Nie jest dla mnie zrozumiałym, czy załatwianie indywidualnych spraw rolników będzie z tego tytułu wstrzymane do czasu złożenia przez rolnika stosowanego oświadczenia do 15 listopada. Rolnik nie ma przecież obowiązku złożenia takiego oświadczenia razem z wnioskiem o kolejną płatność, a przynajmniej nie wynika to z analizowanego rozporządzenia.

Chciałbym zauważyć, iż nie kwestionuję samej zasadności wprowadzenia wymogu minimalnej obsady drzew i krzewów. Wprowadzenie jednak tego wymogu bez odpowiedniego zabezpieczenia interesów rolników, którzy już rozpoczęli realizować plany rolnośrodowiskowe musi rodzić z mojej strony zdecydowany sprzeciw.

Nadmienić pragnę, iż poruszony problem został przedstawiony podczas spotkania w moim biurze Zespołu Ekspertckiego do Spraw Funduszy Unijnych, który powołałem dla rozwiązywania tego rodzaju spraw. Jestem przekonany, że Zespół ten podejmie bardzo chętnie współpracę z Ministerstwem Rolnictwa w zakresie rozwiązania problemów, jakie powstały w związku z rolnictwem ekologicznym i dopłat rolnośrodowiskowych.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001, Nr 14, poz.147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra o ponowne zbadanie przedstawionej sprawy w ramach posiadanych kompetencji, poinformowanie mnie o podjętych w tej sprawie działaniach, jak

również o ustosunkowanie się do zarzutów podniesionych w opiniach, załączonych do mojego poprzedniego wystąpienia z dnia 6 kwietnia 2009 r., na które nie uzyskałem odpowiedzi.

*Zawsze z przyrzeczeniem.*  
*Jan Lech*