



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO - 607834 - I/10/AWO

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00

Ai. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 20 *lipca* 2010 r.

Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

al. Ujazdowskie 1/3

00-583 WARSZAWA

Szanowny Panie Premierze,

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, nasz kraj w pełni włączył się w unijną politykę rolną, mającą na celu poprawę zarówno struktury obszarowej, jak i rentowności gospodarstw rolnych w zgodzie z zasadami ochrony środowiska. Polskie rolnictwo, charakteryzujące się dużą ilością rozdrobnionych gospodarstw rolnych, niskim poziomem zmechanizowania pracy oraz słabym wykorzystaniem nowych technologii, pozwalających prowadzić ekologiczne gospodarstwo rolne przynoszące zyski, stoi przed szansą rozwoju i modernizacji. Jak najlepsze wykorzystanie wsparcia dla polskiego rolnictwa wynikającego ze Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej jest szansą na rozwój i na wyrównanie poziomu innowacyjności rolnictwa w stosunku do krajów Europy Zachodniej. Właściwe wykorzystanie funduszy unijnych przeznaczonych na politykę rolną jest obowiązkiem administracji publicznej także na płaszczyźnie stanowienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dostosowujących polskie prawo do wymogów stawianych przez prawodawstwo Unii Europejskiej.

Dlatego z niepokojem odnotowuję liczne skargi rolników w przedmiocie częstych i arbitralnych zmian rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2004 r. 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 2004 r., Nr 174, poz. 1809 ze zm. - zwane dalej rozporządzeniem), naruszających interesy rolników, którzy przystąpili do programu przed ich wejściem w życie. Moim zdaniem, wprowadzane w dotychczasowy sposób zmiany, naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP, a zwłaszcza wynikającą z niej zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

Wymienione rozporządzenie wydane zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. *o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej* (Dz. U. z 2004 r., Nr 229, poz. 2273 ze zm.). Podkreślić trzeba, że rozporządzenie to zostało zmienione do tej pory osiem razy. Rzecznik Praw Obywatelskich rozpoczął monitorowanie prac nad tym rozporządzeniem wskutek skarg rolników napływających po nowelizacji rozporządzenia, dokonanej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 r. *zmieniające 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 rozporządzenie zmieniające z 2009 r.). Zmiany wprowadzone przez rozporządzenie z 2009 r. dotyczyły między innymi wprowadzenia wymogu utrzymywania minimalnej obsady drzew i krzewów, które należało wypełnić, aby uzyskać pomoc finansową na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych. W tym miejscu, należy podkreślić, że rolnik przystępując do programu zobowiązuje się do przestrzegania warunków uczestnictwa w programie rolnośrodowiskowym przez okres 5 lat. Jeżeli spełnione są wszystkie warunki udzielania płatności, kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udziela płatności w formie decyzji administracyjnej. Płatność rolnośrodowiskowa nie jest przyznawana na cały pięcioletni okres. Zgodnie bowiem z § 11 ust. 1-3 rozporządzenia, płatność rolnośrodowiskowa udzielana jest na wniosek rolnika, który składa się każdego roku. Corocznie więc wniosek podlega weryfikacji, również prowadzone gospodarstwo jest kontrolowane pod względem spełnienia wymogów w każdym roku uczestnictwa w programie. Rolnik, starający się o dopłatę rolnośrodowiskową, nie przedkłada jednak co roku nowego planu

rolnośrodowiskowego. Oczywistym jest więc, że konkretny producent rolny realizujący projekt z wykorzystaniem środków unijnej pomocy jest kontrolowany pod kątem wypełniania zatwierdzonego przez doradcę planu rolnośrodowiskowego (planu sporządzonego na 5 lat). Właściwy więc 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 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 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”. Rozporządzenie zmieniające z 2009 r. nałożyło zarówno na rolników przystępujących do programu, jak i na rolników już uczestniczących w programie obowiązek dostosowania upraw do wymogów minimalnej obsady drzew i krzewów. Trzeba jednak podkreślić, że aż do momentu wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego z 2009 r. nie istniały przepisy regulujące minimalną obsadę drzew i krzewów. Zmiana ta została wprowadzona, gdyż zauważono, że pojawiła się pewna dowolność w obsadzaniu upraw, mających spełniać wymóg ekologiczności.

Rzecznik pragnie zauważyć, że potrzeba uregulowania tej kwestii, jako niezbędnej w celu właściwego i rzetelnego dysponowania środkami Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, jest zrozumiała. Wprowadzenia jednak tego wymogu, bez odpowiedniego zabezpieczenia interesów rolników, którzy już rozpoczęli realizację planów rolnośrodowiskowych, nie można ocenić pozytywnie. Zmiany te bowiem, zastosowane przede wszystkim do rolników realizujących już plany rolnośrodowiskowe, naraziły wielu z nich na straty finansowe.

Podkreślić także trzeba, iż rozporządzenie zmieniające z 2009 r., wprowadzając tak istotne zmiany, weszło w życie z dniem ogłoszenia - 24 lutego 2009 r. bez wyznaczenia stosownego okresu *vacatio legis*. Składanie wniosków o kolejną płatność

rolnośrodowiskową następuje pomiędzy 15 marca a 15 maja, rolnicy w tak krótkim czasie nie byli więc w stanie dostosować swoich upraw, dlatego przedłużono im czas do 15 listopada 2009 r., nie zwracając uwagi na trwałość upraw sadowniczych i poczynione wcześniej nakłady. Zmiana ta nie uwzględniła również strat finansowych, jakie ponieśliby rolnicy w celu dostosowania się do nowych wymogów. Tym bardziej, że wielu z nich, w związku z realizacją 5 - letniego planu, zaciągnęło kredyty na założenie upraw.

Rzecznik Praw Obywatelskich w tej sprawie dwukrotnie wystąpił do ministra właściwego do spraw rolnictwa. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie podzielił jednak argumentów Rzecznika i w odpowiedziach powołał się między innymi na ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o rolnictwie ekologicznym* (Dz. U. z 2004 r. Nr 93, poz. 898), opisując jednocześnie szczegółowo procedurę przyznawania płatności rolnośrodowiskowych. Przyznał jednak, że do momentu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lutego 2009 r. brak było regulacji dotyczącej sposobu obsadzania upraw.

Po ostatnim wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich do ministra właściwego ds. rolnictwa stan prawny znowu uległ zmianie. Rozporządzenie zostało znowelizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r. *zmieniające 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 2010 r., Nr 31, poz. 158 - zwane dalej - rozporządzeniem zmieniającym z 2010 r.) Rozporządzenie to wprowadziło następujące zmiany. Zmieniono między innymi ustalone poprzednio - czyli w rozporządzeniu zmieniającym z 2009 r. - wymogi obsady minimalnej drzew i krzewów. Ponadto, dokonano przedłużenia terminu na dostosowanie upraw i złożenie oświadczenia w ARiMR z 15 listopada 2009 na 15 maja 2010 r. W stosunku do rolników, którzy nie złożyli oświadczenia o utrzymywaniu minimalnej obsady drzew i krzewów do dnia 15 listopada 2009 r., miały zostać wydane decyzje administracyjne o zmniejszeniu płatności rolnośrodowiskowej. W związku jednak ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2010 r., obecnie w stosunku do takich osób mają być wszczynane postępowania na podstawie § 3 rozporządzenia

zmieniającego z 2010 r. w związku z art. 163 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U z 1960 r., Nr 30, poz. 168) i w ramach tych postępowań kierownicy biur powiatowych ARiMR obligatoryjnie będą uchylać swoje wcześniejsze decyzje o zmniejszeniu pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych wydane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia z 2010 r. Nie byłoby w tym nic niewłaściwego, gdyby nie to, że większość z tych rolników zaczęła już dostosowywać swoje uprawy do wymogów z rozporządzenia z 2009 r. Podkreślić także trzeba, iż wymogi odnoszące się minimalnej obsady drzew i krzewów nie mogą być zmieniane co roku. Nie mogą być także zmieniane co roku, w stosunku do rolników którzy już programy 5 - letnie realizują, zasady na jakich wprowadzenie tych wymogów się odbywa. Zauważyć bowiem trzeba, iż rolnicy, którzy biorą udział przez 5 lat w realizacji programów rolnośrodowiskowych i przestrzegają związanych z tym obowiązków, nie mogą być co roku zaskakiwani zmianami prawa, które mają bezpośrednie przełożenie na ich sytuację prawną i finansową.

Podkreślić należy, że w swoim wystąpieniu Rzecznik nie kwestionuje kompetencji Rady Ministrów do zmiany przedmiotowego rozporządzenia. Dynamika zmian zachodzących w dziedzinie gospodarki rolnej wymaga bowiem szybkiego dostosowywania przepisów. Jednak zmiany te powinny być przemyślane i sformułowane w sposób przejrzysty i przewidywalny dla obywateli, których interesu dotyka dana regulacja. Obywatel, w odniesieniu do stanowionego prawa, powinien mieć pewność, że nie zostanie ono zmienione w sposób arbitralny. Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się między innymi w takim stanowieniu prawa, by nie stawało się ono dla obywatela pułapką. Wymaga podkreślenia, że naruszona w tym przypadku, zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, ma na celu chronić obywatela przed arbitralnymi zmianami prawa, a tym samym przed naruszeniem jego interesów w toku. Każdy bowiem ma prawo planować swoje działania w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, opiera się na pewności prawa, które ma zapewnić jednostce bezpieczeństwo prawne. Zasada ta jest więc

określana jako zasada lojalności państwa wobec adresata norm prawnych. Przestrzeganie zaś tej zasady ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której ma miejsce zmiana dotychczas obowiązujących przepisów, zwłaszcza tych, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (tj. Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie.

Łożoz wyneru szoudu

Zeno Jjz-