



Warszawa, 12-08-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.7202.24.2023.MS

Pan

Czesław Siekierski

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące § 13zs rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobów realizacji niektórych zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. poz. 187 ze zm.; dalej: rozporządzenie o ARiMR). Na podstawie tego przepisu ARiMR odmawia rolnikom będącym osobami samotnymi przyznania pomocy finansowej w obliczu zagrożenia utraty płynności finansowej w związku z występującymi szkodami rolnymi spowodowanymi zjawiskami pogodowymi. Swoją odmowę Agencja uzasadnia ww. przepisem rozporządzenia ARiMR, z którego wynika, że pomoc finansowa jest przyznawana w celu wsparcia finansowego rodziny, której zagraża utrata płynności finansowej. Przez rodzinę należy rozumieć osoby pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujących i gospodarujących.

W moim przekonaniu, postanowienia § 13zs rozporządzenia o ARiMR, jak również wynikająca z nich praktyka odmowy przyznawania pomocy finansowej osobom

samotnym, naruszają zasadę równości i zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, art. 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE).

W moich wcześniejszych wystąpieniach do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczących aplikacji suszowej w 2022 r. i 2023 r.¹ wskazywałem już na problem wykluczenia osób samotnych z programu wsparcia producentów rolnych poszkodowanych w wyniku suszy. W odpowiedzi z dnia 3 lutego 2023 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie odniósł się jednak do celowości rozróżnienia sytuacji rolników samotnych względem rolników żyjących w rodzinach w odniesieniu do udzielania publicznej pomocy finansowej.

Wobec kolejnych skarg samotnych rolników problem ten został poddany w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich głębszej analizie. Doprowadziła ona do wniosku, że postanowienia § 13zs rozporządzenia ARiMR w sposób nieuzasadniony racjonalnymi przyczynami różnicują rolników ze względu na szeroko rozumiany stan cywilny, mniej korzystnie traktując osoby samotne niż osoby żyjące w rodzinach, a znajdujące się w porównywalnej sytuacji, jaką jest ubieganie się o pomoc finansową w obliczu zagrożenia utraty płynności finansowej w związku ze szkodami rolnymi spowodowanymi zjawiskami atmosferycznymi.

Zasada równości oraz zakaz dyskryminacji znajdują podstawę w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Istotą zasady równości jest równe traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji lub należących do tej samej kategorii (klasy podmiotów). Podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących². Do wyróżnienia kategorii (klasy) podmiotów, które powinny być traktowane równo, dochodzi natomiast na podstawie konkretnej cechy istotnej (jest to tzw. cecha relewantna). Zakaz dyskryminacji, będący kwalifikowaną postacią nierównego traktowania, oznacza z kolei różnicowanie jednostek ze względu na ich cechy indywidualne (osobowe). Należy podkreślić, że wszelkie odstępstwa od zasady równego traktowania muszą mieć charakter wyjątkowy. Jeśli zatem dochodzi do

¹ Zob. Problemy z tzw. aplikacją suszową. Kolejne wystąpienie do resortu rolnictwa. Jest odpowiedź, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/aplikacja-suszowa-problemy-rpo-mrirw-odpowiedz>, dostęp 24.07.2024.

² Zob. orzeczenie TK z 11 października 1989 r., sygn. K 4/89.

odmiennego traktowania podmiotów znajdujących się w sytuacji podobnej, to trzeba uzasadnić, że wprowadzenie zróżnicowania było usprawiedliwione – posiadało obiektywne i racjonalne uzasadnienie. Zróżnicowanie musi bowiem służyć prawowitemu celowi i mieć proporcjonalny charakter. W ten sam sposób należy rozumieć zasadę równości i odstępstwa od niej na gruncie prawa międzynarodowego³, przypominając jednocześnie, że w świetle postanowień art. 21 Karty Praw Podstawowych UE państwa członkowskie są obowiązane do przestrzegania zakazu wszelkiej dyskryminacji na każdym etapie wdrażania programów i projektów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej⁴. Na zasadę, zgodnie z którą w obszarze wsparcia rozwoju obszarów wiejskich każde odmienne traktowanie musi być obiektywnie uzasadnione, zwraca także uwagę Trybunał Sprawiedliwości UE⁵.

W świetle powyższego trzeba zaznaczyć, że wszyscy rolnicy poszkodowani negatywnymi zjawiskami atmosferycznymi i znajdujący się w obliczu zagrożenia utraty płynności finansowej należą do tej samej grupy i są w podobnej sytuacji. W związku z tym podział tej grupy rolników na osoby samotne i osoby żyjące w rodzinach, i przyznanie publicznej pomocy finansowej tylko tej drugiej grupie, jest odstępstwem od zasady równości, które nie może być uznane za dopuszczalne.

Po pierwsze, zróżnicowanie to nie jest relewantne. Nie znajduje ono bowiem racjonalnego uzasadnienia w świetle celu analizowanej regulacji, jakim jest wsparcie w obliczu zagrożenia utraty płynności finansowej w związku z występującymi szkodami rolnymi spowodowanymi pogodą. Co więcej, osoby samotne można uznać nawet za bardziej narażone na utratę płynności finansowej w związku z negatywnymi

³ Zob. np. wyrok ETPCz z 20 października 2020 r., 33139/13, Napotnik przeciwko Rumunii.

⁴ Zob. J. Łacny, M. Sznajder, C. Węgliński, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych w toku wdrażania projektów finansowanych z funduszy UE Przewodnik i praktyczne wskazówki dla organów krajowych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2024.

⁵ Zob. wyrok TSUE z 11 kwietnia 2013 r., C-401/11, Soukupová.

zjawiskami atmosferycznymi, gdyż nie mają one możliwości otrzymania wsparcia od innych członków rodziny pracujących poza rolnictwem⁶.

Po drugie, w świetle celu regulacji, jakim jest udzielanie pomocy finansowej w obliczu zjawisk atmosferycznych, za niedopuszczalne wydaje się przyjęcie jako podstawy rozróżnienia statusu cywilnego. Posługiwanie się tym kryterium nie jest wykluczone, ale musi być racjonalnie uzasadnione kontekstem danej sprawy⁷.

Po trzecie, należy zwrócić uwagę na ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia o ARiMR. Przepis art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 1199; dalej: ustawa o ARiMR) stanowi, że Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres i sposoby realizacji ustawowych zadań ARiMR w tym warunki i tryb udzielania wsparcia w ramach tych zadań, mając na względzie priorytety polityki państwa w zakresie rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych oraz efektywne wykorzystanie środków finansowych. Ustawowe zadania ARiMR (art. 4 ust. 1 ustawy o ARiMR) nie są z kolei podmiotowo ograniczone do wspierania rodzin. Z przepisów ustawy nie wynika zatem nakaz zawężenia pomocy finansowej do rodzin, a to oznacza, że źródłem analizowanej dyskryminacji są wyłącznie przepisy rozporządzenia o ARiMR.

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie inicjatywy zmiany § 13zs rozporządzenia ARiMR w celu zapewnienia równego traktowania samotnych rolników w zakresie dostępu do pomocy w obliczu zagrożenia utraty płynności finansowej w związku z występującymi szkodami rolnymi spowodowanymi zjawiskami pogodowymi.

⁶ Dla porównania można wskazać, że w przeszłości na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy (Dz. U. Nr 155, poz. 1109), udzielana była pomoc społeczna rodzinom rolniczym, których gospodarstwa rolne zostały dotknięte suszą w 2006 r. w ramach realizacji programu pomocy dla gospodarstw rolnych w celu złagodzenia skutków suszy. O pomoc mogli ubiegać się także rolnicy będący osobami samotnie gospodarującymi, jeżeli spełniali warunki udzielenia pomocy określone dla rodziny rolniczej (§ 7 rozporządzenia).

⁷ Zob. wyrok ETPCZ z 2 listopada 2010 r., 3976/05, Şerife Yiğit przeciwko Turcji oraz z 22 maja 2008 r., 15197/02, Petrov przeciwko Bułgarii.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/