



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 24.I.2014

I.7202.16.2014.AWO

Pan

Stanisław Kalemba

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00 – 930 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze.

Na skutek wpływających skarg rolników podjęłam analizę rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 173) minister właściwy do spraw rozwoju wsi opracowuje: projekt krajowego planu strategicznego, o którym mowa w art. 11 rozporządzenia Rady nr 1698/2005 oraz projekt programu rozwoju obszarów wiejskich, o których mowa w art. 15 rozporządzenia nr 1698/2005 po zasięgnięciu opinii samorządów województw oraz partnerów gospodarczych i społecznych, o których mowa w rozporządzeniu nr 1698/2005. W art. 5 powołanej ustawy zostały natomiast wskazane działania jakie były realizowane na terytorium Polski w ramach przyjętego programu. Wśród nich były między innymi: szkolenia zawodowe dla osób zatrudnionych w rolnictwie i leśnictwie, ułatwianie startu młodym rolnikom, renty strukturalne, modernizacja gospodarstw rolnych, program rolnośrodowiskowy czy tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw.

Wskazać trzeba, że w myśl art. 29 ust. 1 powołanej ustawy, minister właściwy do spraw rozwoju wsi określa, w drodze rozporządzenia:

1) szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy w ramach poszczególnych działań objętych programem, a także przestrzenny zasięg wdrażania tych działań, w szczególności:

- a) tryb składania wniosków o przyznanie pomocy,
- b) szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać wnioski o przyznanie pomocy,
- c) szczegółowe wymagania, jakim powinna odpowiadać umowa - w przypadku działań, w ramach których pomoc jest przyznawana na podstawie umowy,
- d) działania i przypadki, w których następca prawny wnioskodawcy albo nabywca gospodarstwa rolnego lub jego części albo przedsiębiorstwa lub jego części albo przejmujący posiadanie gospodarstwa rolnego lub jego części może, na swój wniosek, wstąpić do toczącego się postępowania na miejsce wnioskodawcy oraz warunki i tryb wstąpienia do tego postępowania,
- e) działania i przypadki, w których następcy prawnemu beneficjenta albo nabywcy gospodarstwa rolnego lub jego części albo przedsiębiorstwa lub jego części albo przejmującemu posiadanie gospodarstwa rolnego lub jego części może być przyznana pomoc oraz warunki i tryb przyznania tej pomocy  
- mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji programu oraz specyfikę poszczególnych działań;

2) szczegółowe kryteria i sposób wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju, w tym szczegółowe wymagania, jakim powinna odpowiadać umowa, o której mowa w art. 14 ust. 3, mając na względzie realizację celów określonych w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1698/2005 w ramach podejścia Leader;

3) szczegółowe warunki i tryb przyznawania, wypłaty lub zwracania pomocy technicznej, w tym tryb składania wniosków o przyznanie pomocy technicznej, szczegółowe wymagania, jakim powinny odpowiadać te wnioski oraz umowa, na podstawie której przyznaje się tę pomoc, mając na względzie zapewnienie prawidłowej realizacji programu i specyfikę pomocy technicznej.

Zauważyć trzeba, że wskazany przepis art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowił delegację ustawową, w oparciu o którą wydano szereg rozporządzeń dotyczących pomocy finansowej w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Dokonując ich analizy, z punktu widzenia określenia kręgu podmiotów uprawnionych

do korzystania z poszczególnych form pomocy finansowej, należy stwierdzić, że zakres podmiotowy beneficjentów został różnie określony w poszczególnych rozporządzeniach. Biorąc jednak pod uwagę treść przepisu stanowiącego delegację do wydania rozporządzeń dla poszczególnych osi w ramach działań PROW 2007 – 2013 stwierdzić trzeba, że przepis art. 29 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy nie może stanowić podstawy prawnej, która uzasadniałaby różnicowanie w rozporządzeniach kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z poszczególnych form pomocy finansowej.

Na problem ten zwracały uwagę także sądy administracyjne, które dokonując kontroli sądowej wydawanych decyzji administracyjnych w konkretnych sprawach przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wskazywały w uzasadnieniach swoich wyroków na przekroczenie, przy wydawaniu rozporządzeń odnoszących się do PROW 2007 – 2013, upoważnień ustawowych. Sądy administracyjne dokonując kontroli w ramach przedstawionych im spraw wskazywały niejednokrotnie, że przepis art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy *o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich* nie może stanowić podstawy prawnej w oparciu, o którą można różnicować w rozporządzeniach krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z poszczególnych form pomocy finansowej.

Na problem ten zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny, który rozpoznawał wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. *w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich* (Dz. U. Nr 286, poz. 2870, ze zm.) z art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. *o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej* oraz z art. 92 ust. 1 *Konstytucji RP*. Co prawda, Trybunał postanowieniem z dnia 24 marca 2009 r. (sygn. akt U 6/07) umorzył postępowanie w tej sprawie, niemniej jednak w swoim uzasadnieniu zaznaczył: „... Trybunał Konstytucyjny przypomina, że mimo przystąpienia Polski do Unii Europejskiej nie zmieniła się konstytucyjna zasada, że rozporządzenia są wydawane tylko i wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie

to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści tego rozporządzenia...". Trybunał Konstytucyjny przy rozpoznawaniu tej sprawy wyraźnie zaznaczył, że w świetle Konstytucji RP nie jest dopuszczalne uregulowanie zakresu podmiotowego świadczeń wypłacanych z funduszy Unii Europejskiej w rozporządzeniu z pominięciem ustawy. Zakres podmiotowy ustawy oraz prawa i obowiązki jej adresatów "jako podstawowe dla każdej ustawy nie mogą być przekazane do unormowania aktem wykonawczym".

Trybunał Konstytucyjny w przytoczonej sprawie analizował rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie *szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie gospodarstw niskotowarowych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich*, ale nie można zapominać, że uwagi Trybunału wskazane w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 24 marca 2009 r. będą też miały zastosowanie do innych rozporządzeń, które różnicują krąg podmiotów w ramach aktów podustawowych przy działaniach PROW 2007 – 2013. Trybunał na tle tej sprawy bez najmniejszych wątpliwości wskazał, że określenie zakresu podmiotowego świadczeń z definicji należy do materii ustawowej i nie może być zakwalifikowane jako regulacja z zakresu "szczegółowych warunków i trybu" udzielania pomocy dla gospodarstw niskotowarowych.

Mając powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego problemu w kontekście nowych działań w ramach PROW 2014 – 2020. Realizacja PROW 2007 – 2013 zmierza co prawda ku zakończeniu, niemniej jednak wskazane uwagi można wykorzystać w związku z tworzeniem nowego prawa w ramach nowego budżetu i realizacji działań w ramach PROW 2014 – 2020.

*Łączne podsumowanie*

*Janusz J. J.*