



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14 lipca 2015 r.

Irena Lipowicz

VII.7202.22.2015.AWO

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00 - 930 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Wpływają do mnie skargi związane z przyznawaniem pomocy finansowej na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany (Dz. U. poz. 485; dalej jako: rozporządzenie z 2015 roku). W odniesieniu do tego rozporządzenia skarżący zwracają uwagę na wprowadzenie nowych rozwiązań w czasie trwania naboru wniosków o tego rodzaju dopłaty. **Dokonana zmiana jest, jak wskazują zgłaszający się do mnie rolnicy, niezmiernie istotna, ponieważ dotyczy zmiany stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany. Powyższe oznacza zaś, jak podkreślają skarżący, iż wysokość dopłat wypłacanych w tym samym roku z tej samej puli środków będzie zróżnicowana ze względu na moment wydania decyzji w sprawie udzielenia tego rodzaju dopłat unijnych.**

W dniu 3 czerwca 2015 r. skierowałam pismo w tej sprawie do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o przedstawienie wyjaśnień. W dniu 19 czerwca 2015 r. wpłynęła odpowiedź Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi w tej sprawie, w której wskazano, że „(...) zmiana sytuacji prawnej nie nosi znamion zróżnicowania, albowiem dotyczy w takim samym stopniu wszystkich podmiotów. (...) mamy do czynienia ze zmianą przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Oznacza to, że zmiana dotyczy wszystkich bez wyjątku podmiotów składających wnioski o udzielenie przedmiotowych dopłat”. Wskazano także na konieczność dokonania takiej zmiany, w związku ze wzrostem zainteresowania tymi konkretnymi dopłatami, w celu ustalenia dopłat na poziomie umożliwiającym udzielenie dopłat wszystkim wnioskodawcom w ramach zaplanowanej na ten cel puli środków.

Stanowisko Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi budzi jednak moje wątpliwości co do zgodności z prawem przyjętych rozwiązań, a w szczególności ich zgodności z konstytucyjną zasadą równości oraz zasadą demokratycznego państwa prawnego. **Nie można bowiem podzielić poglądu, zaprezentowanego w piśmie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2015 roku, co do tego, że wejście w życie zmian we wskazanym rozporządzeniu Rady Ministrów nie dokonało zróżnicowania wśród starających się o pomoc finansową rolników.**

Wniosek o przyznanie płatności w ramach wskazanej pomocy unijnej można było bowiem złożyć w terminie od dnia 15 stycznia do dnia 25 czerwca. Natomiast powołane powyżej **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2015 r. weszło w życie w dniu 22 kwietnia 2015 r., a więc już w trakcie trwania naboru wniosków o przyznanie pomocy finansowej.** W kontekście powyższego zaznaczyć trzeba, że w ramach omawianej materii zrozumiałym jest potrzeba bieżącej, regularnej zmiany przepisów obejmujących powyższe kwestie, także ze względu na powiązania ze sferą budżetową. Nie zmienia to jednak faktu, że **wprowadzanie zmian określonych regulacji powinno odbywać się zawsze z uwzględnieniem standardów wynikających z Konstytucji.** Z tych też względów moje wątpliwości wzbudza adekwatność powołanego w piśmie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 czerwca 2015 r. stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Powołane orzeczenie TK wydaje się nie być właściwym do analizowanego przypadku. **Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi bowiem**

wprowadzenie nowych stawek dopłat w czasie trwania okresu, w którym następowało składanie wniosków o dopłaty. W takich okolicznościach może dojść do sytuacji, w której dwaj wnioskodawcy, spełniający takie same kryteria wynikające z określonego aktu normatywnego, otrzymają odmienne decyzje o przyznaniu płatności. Odmienność tych decyzji będzie polegała na różnych stawkach dopłat i różnica ta będzie zależała od daty wydanej decyzji. Akt przyznający dofinansowanie przez Agencję będzie się bowiem różnił, jeżeli decyzja zostanie wydana po dniu 22 kwietnia 2015 r. Tego rodzaju zróżnicowanie osób starających się o dopłaty budzi już moje wątpliwości.

W tym miejscu wskazać trzeba, że zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszczalne jest co prawda ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, o ile jest to dokonane w trybie ustawy i tylko wtedy, gdy ograniczenia są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te ponadto nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tym samym możliwość korzystania z konstytucyjnego prawa czy wolności może podlegać ograniczeniu, ale nie może być to ograniczenie które będzie wprowadzone arbitralnie. Dodatkowo, w kontekście przedstawionego problemu, nie można tracić z pola widzenia, że przy tworzeniu prawa zasada prawidłowej (przyzwoitej) legislacji wynikająca z art. 2 Konstytucji jest niezmiernie istotna z punktu widzenia określonego kręgu podmiotów, do którego dana regulacja będzie miała w przyszłości zastosowanie. Jednym z podstawowych aspektów omawianej zasady jest zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wyraża się między innymi w "umożliwieniu jednostce decydowania o własnym postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych (...) poszczególnych zachowań i zdarzeń" (zob. wyrok TK z dnia 25 czerwca 2002 r. o sygn. akt K 45/01). Ważne jest zatem, aby prawo było „pewne”, tak samo jak wszystkie jego możliwe konsekwencje. Kluczowym aspektem jest także konieczność jednolitego stosowania prawa w stosunku do takich samych spraw. Wiąże się to również ze wspomnianą już wcześniej przez mnie zasadą równości obywateli wobec prawa.

Dodatkowo, niezamieszczenie we wspomnianej regulacji przepisów intertemporalnych należy ocenić jako niewłaściwe zabezpieczenie praw osób składających wnioski o dofinansowanie. Brak przepisów przejściowych oznacza zatem, że nowe przepisy obowiązują od dnia wejścia w życie aktu prawnego i to one mają zastosowanie do decyzji wydawanych z zastosowaniem stawki określonej w przepisach obowiązujących w dniu wydania decyzji. Odmienne rozwiązanie obowiązywało na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. *w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany* (Dz. U. Nr 201, poz. 1447 ze zm.). Zgodnie bowiem z paragrafem 2 tego rozporządzenia, do dopłat do powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany, przyznawanych na podstawie wniosków o przyznanie dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany złożonych przed dniem wejścia w życie nowego rozporządzenia, stosowało się stawki dopłat do 1 ha takiej powierzchni określone w przepisach dotychczasowych. **Brak podobnego rozwiązania w obowiązujących na chwilę obecną w tej materii przepisów należy ocenić krytycznie w świetle zasad wynikających z art. 2 Konstytucji.**

Mając zatem powyższe na uwadze, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1648), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionego powyżej zagadnienia.

Z poważaniem,
Podpis na oryginale