

**Oświadczenie złożone
przez senatora Grzegorza Wojciechowskiego
na 23. posiedzeniu Senatu
w dniu 4 grudnia 2008 r.**

Oświadczenie skierowane do ministra rolnictwa i rozwoju wsi Marka Sawickiego

Panie Ministrze!

Moje oświadczenie dotyczy niezgodności warunków uzyskania rent strukturalnych w rozporządzeniu ministra rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie rent strukturalnych w ramach PROW na lata 2007-2013 z rozporządzeniem Rady (WE) 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. oraz rozporządzeniem Komisji (WE) 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. Niekompatybilność tych przepisów powoduje, że warunki uzyskania rent strukturalnych są absurdalne wobec celów stawianych rentom strukturalnym.

Cele wskazane w rozporządzeniu MRiRW z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie rent strukturalnych w ramach PROW na lata 2007-2013 są takie same jak w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 i są to: poprawa struktury gospodarstw, umożliwienie szybszej wymiany pokoleń.

Panie Ministrze, proszę o wyjaśnienie, jak powyższe cele są realizowane w praktyce, w oparciu o warunki w nich postawione? By uściślić moje zapytanie, poniżej do każdego z celów odniosę kilka pytań dodatkowych.

1. Cel polegający na poprawie struktury gospodarstw rolnych nie zawsze jest osiągnięty w przypadku zastępujących. Gdy następcy zostanie przekazane gospodarstwo silne pod względem ekonomicznym i obszarowym, wówczas cel zostaje osiągnięty. W przypadku następców zstępnych cele nie zawsze są osiągnięte, gdyż w zależności od województwa wystarczy, aby gospodarstwo miało 1 lub 3 ha fizyczne. W przypadku następców zstępnych dochodzić może, i dochodzi, do utrwalania złej struktury gospodarstw na okres pięciu lat, ponieważ następcę zobowiązuje się, by osobiście prowadził działalność w przejętym gospodarstwie rolnym. Czy nie zachodzi zasadne podejrzenie, iż jest to robienie z następcy, po pierwsze, rolnika na siłę, po drugie, właściciela gospodarstwa o wątpliwej towarowości? A przecież jest to program dobrowolny. Takie zobowiązanie byłoby zbędne, gdyby gospodarstwa o wątpliwej towarowości mogły być przekazywane tylko na powiększenie już istniejących gospodarstw. Dlatego rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 stanowi "(9): Nietowarowa działalność rolnicza przekazującego nie powinna kwalifikować się do wspólnej polityki rolnej", a minister rolnictwa, zgodnie z art. 23 pkt 3 lit. a, powinien postawić przejmującemu, który zastąpi przekazującego, takie same warunki jak w art. 22 rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005, który odnosi się do podejmowania działalności przez młodych rolników.

W tym przypadku renty strukturalne działają jak typowe zabezpieczenie emerytalne przyznawane na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, różnią się tylko niższym przedziałem wiekowym beneficjenta.

2. Cel drugi to umożliwienie szybszej wymiany pokoleń. Wymiana pokoleniowa realizowana według rozporządzenia MRiRW nie wzmacnia potencjału ludzkiego w najslabszym ogniwie. Chodzi o rolników, którzy w ostatnich dziesięciu latach przed złożeniem wniosku obłożnie zachorowali i na okres niezdolności do pracy wydzierżawili pole, a po powrocie do zdrowia nadal kontynuują działalność rolniczą i są ubezpieczeni w KRUS. Rozporządzenie Rady (WE) 1698/2005 stanowi, iż:

- trzeba stworzyć system, który zapewni najefektywniejsze wykorzystanie środków w osiągnięciu celów;

- należy ściśle współpracować z partnerami społecznymi i gospodarczymi;
- należy zapewnić zapobieganie wszelkiej dyskryminacji omówionej w art. 8 (są to istotne wartości europejskie);
- powinno dokonywać się oceny *ex-ante* i *ex-post* i na podstawie wniosków dokonywać stosownych zmian zmierzających do optymalizacji przydziału środków i poprawy jakości programowania.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2005 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005 mówi, że:

- art. 3 ust. 2: "Artykuł 12 ust. 1 rozporządzenia (WE) 1698/2005 stosuje się *mutatis mutandis* do aktualizacji krajowych planów strategicznych" - *mutatis mutandis* *lac.*, *praw.* - zmieniając to, co powinno być zmienione, dokonawszy niezbędnych zmian (których domaga się *sens* sprawy); uwzględniając istniejące różnice;
- art. 47: "Państwa członkowskie mogą uznać w szczególności następujące kategorie siły wyższej lub wyjątkowych okoliczności, w których nie będą wymagać częściowego lub pełnego zwrotu pomocy otrzymanej przez beneficjenta: c) długotrwała niezdolność beneficjenta do wykonywania zawodu".

Na terenie kraju członkowskiego obowiązują całe rozporządzenia unijne, a nie wyrwane z kontekstu jedno zdanie. Jeśli wynikała różnica między zasadą prowadzenia działalności dziesięć lat przed złożeniem wniosku a zakazem dyskryminacji (w omawianych przypadkach ze względu na niepełnosprawność spowodowaną siłą wyższą, np. obłożną chorobą), to według wspomnianej zasady *mutatis mutandis* należało wprowadzić ułatwienie proponowane przez Krajową Radę Izb Rolniczych w piśmie z dnia 1 marca 2007 r. skierowanym do ministra rolnictwa. Panie Ministrze, ignorowanie siły wyższej w każdym systemie prawnym prowadzi do absurdu.

Nie neguję zasady nieprzerwanej działalności rolniczej przez co najmniej dziesięć lat, jedynie wskazuję na konieczność wprowadzenia wspomnianego ułatwienia (wyjątku, który potwierdzałby regulę), by program rent strukturalnych był racjonalny, a środki finansowe przeznaczone na niego były najefektywniej wykorzystane. Nie sugeruję również przyznawania rent strukturalnych rolnikom, którzy w chwili złożenia wniosku mają zabezpieczone świadczenie rentowe, lecz próbuję wskazać, że rolnicy, którzy okresowo korzystali z rent inwalidzkich spowodowanych siłą wyższą i na ten okres wydzierżawili pole (do czego mieli prawo zgodnie z art. 67 pkt 1 Konstytucji RP i ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników z dnia 20 grudnia 1990 r.), nie powinni być dyskryminowani, jeśli chodzi o dostęp do rent strukturalnych, o ile spełniają łącznie wszystkie warunki.

Podległy Panu Ministrowi resort właściwie podkreśla, że każde działanie w ramach PROW skierowane jest do określonej w PROW liczby beneficjentów, ograniczonej wielkością przyznanych na to działanie unijnych środków finansowych oraz środków z budżetu państwa. Jednakże warunki dostępu do każdego działania zawierają zarówno wymogi z rozporządzeń unijnych, jak i zaakceptowane przez Komisję Europejską wymogi krajowe. Tą zasadą ministerstwo rolnictwa tłumaczy brak możliwości wprowadzenia wspomnianego ułatwienia. Takie tłumaczenie nie budzi zaufania, gdyż minister rolnictwa dał przykład, że może dokonywać zmian (zmieniając kryterium rentowności) wprowadzając kategorię następców *zstępnych*.

Co więcej, ministerstwo rolnictwa w swoim rozporządzeniu dotyczącym rent strukturalnych pominęło robotników rolnych, którzy zgodnie z art. 20 pkt a. iii. rozporządzenia 1698/2005 mają przyznane środki w ramach rent strukturalnych: "wcześniejsze emerytury rolników i robotników rolnych". W warunkach polskiego rolnictwa znacząco wsparłoby to domowników rolnika, o ile spełnialiby inne określone przepisami warunki. Czy nie wystąpiła tu

dyskryminacja, która pojawia się, gdy w podobnych warunkach następuje odmienne traktowanie? W tym przypadku została ona dyskretnie zawołowana stwierdzeniem: "nie spełnia warunków".

Rolnicy prowadzący kilkadziesiąt lat działalność rolniczą są traktowani jak obywatele drugiej kategorii tylko dlatego, że mieli nieszczęście zachorować lub mieć poważny wypadek. Takie podejście jest niezgodne z podstawowymi wartościami europejskimi. Co więcej, Komisja Europejska zakazuje wszelkiej dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu wymienionego w art. 8 rozporządzenia 1698/2005.

Skoro jest ograniczona ilość środków finansowych, to dlaczego minister rolnictwa wprowadził tak łagodne warunki dla następców zstępnych, niezgodnie z rozporządzeniem 1598/2005 (dużo łagodniejsze niż dla młodych rolników, uprzywilejowujące gospodarstwa przekazywane na rzecz następców zstępnych), co powoduje w niektórych przypadkach utrwalenie niewłaściwej struktury gospodarstw? Dlaczego tak rygorystycznie potraktował rolników schorowanych i nie chce wprowadzić zmiany proponowanej przez KRIR, zgodnej z rozporządzeniami 1698/2005 oraz 1974/2005? W niektórych przypadkach szczególnie wzmocniłoby to potencjał ludzki gospodarstw żywnotnych ekonomicznie i dużych obszarowo, do czego obliguje go zasada *mutatis mutandis*. Wtedy program byłby rozsądny, a środki finansowe byłyby najefektywniej wykorzystane.

Panie Ministrze, proszę o wyjaśnienie problemu, który z rolników spełni cele rent strukturalnych: ten, który przekaze 1 ha fizyczny użytków rolnych następcy zstępnemu (a nie miał przerwy), czy ten, który przekaze 1 ha fizyczny użytków rolnych na powiększenie innego gospodarstwa rolnego (nawet, gdy prowadził działalność rolniczą kilkadziesiąt lat, a miał omawianą przerwę)? Z czego wynikało ustalenie takich warunków uzyskiwania rent strukturalnych? Czy z wniosków płynących z ocen *ex-ante* i *ex-post* systemu rent strukturalnych za okres 2004-2006?

W jaki sposób rolnicy po chorobach obłożnych, wypadkach, mogą konkurować z młodymi rolnikami, pełnymi zapału, tryskającymi optymizmem inwestycyjnym? Rada Ministrów, wydając rozporządzenie w sprawie rent strukturalnych z dnia 30 kwietnia 2004 r., a w ślad za nią minister rolnictwa w rozporządzeniu z dnia 19 maja 2007 r., zmienili wykładnię praktyki prawnej, w myśl której za działanie siły wyższej nikt nie ponosi odpowiedzialności. Dlaczego minister rolnictwa uznał działanie siły wyższej za niewłaściwe, a rolników po obłożnych chorobach, wypadkach potraktował jako wzmocniony potencjał ludzki? Przecież po wstąpieniu Polski do UE nie zmieniła się wykładnia siły wyższej, a obłożne choroby nie przyczyniają się do zwiększenia potencjału ludzkiego. Zmieniając wykładnię działania siły wyższej i wpływu obłożnych chorób na potencjał ludzki, zmienił wykładnię obowiązującą w Polsce przed rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie rent strukturalnych z dnia 30 kwietnia 2004 r. Zmiana wykładni powinna następować *pro futuro*, wobec obywateli, których dotyczy. Zdaniem Sądu Najwyższego organ administracyjny powinien zadbać o rozpowszechnienie wśród potencjalnie zainteresowanych informacji na ten temat odpowiednio wcześniej, tak aby osoby te mogły kształtować swoją sytuację "w warunkach godziwego ryzyka prawnego, odpowiadającego wymaganiom rzetelności w stosunkach obywatel - administracja w demokratycznym państwie prawnym" (por. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 5 sierpnia 1992 r., IPA 5/92). Wobec tego tak rygorystyczny warunek powinien obowiązywać dopiero po dacie 30 kwietnia 2014 r. z uwagi na rygorystyczny dziesięcioletni okres nieprzerwanej działalności rolniczej nieprzewidujący wyjątków.

Minister rolnictwa, odpowiadając na pisma w sprawie wprowadzenia wyjątków na okoliczność działania siły wyższej, nie uzasadnia ewentualnych korzyści płynących z faktu wykluczenia rolników schorowanych z systemu rent strukturalnych. Co więcej, w piśmie MRiRW nr PSGss-052-166I06 z dnia 21 kwietnia 2006 r. jest przyrzeczenie, iż "w następnym okresie

programowania na lata 2007-2013, podczas prac związanych z tworzeniem nowych uregulowań prawnych w zakresie rent strukturalnych, wzięte zostaną pod uwagę Pańskie wnioski" (wniosek dotyczył ułatwienia dostępu do rent strukturalnych rolnikom z okresowymi rentami inwalidzkimi, którzy wydzierżawili pole na okres pobierania renty). Jediną pozytywną zmianą, jakiej dokonano w stosunku do rozwiązań zawartych w rozporządzeniu prezesa Rady Ministrów, dotyczącym rent strukturalnych na lata 2004-2006, jest warunek trwałego przekazania ziemi.

Panie Ministrze, czy takie efekty zaakceptowała Komisja Europejska?

Reasumując, postawienie właściwych w stosunku do celów warunków uzyskania rent strukturalnych przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi będzie spełnieniem deklaracji prezesa Rady Ministrów pana Donalda Tuska, który w swoim wystąpieniu telewizyjnym z okazji stu dni rządu w dniu 24 lutego 2008 r. stwierdził: "absurdalne i zbędne przepisy trzeba wyciąć. Z radością będę witał te ustawy, które będą usuwały w cień złe ustawy i rozporządzenia".

Możliwość dokonania korzystnej zmiany daje ministrowi rolnictwa rozporządzenie 1974/2005, które stanowi, iż: "(6) przedmiotem decyzji Komisji powinny być jedynie istotne zmiany w programach, przesunięcie środków EFRROW między osiami w ramach programu i zmiany stóp współfinansowania z EFRROW. Decyzje dotyczące innych zmian powinny podejmować państwa członkowskie i informować o nich Komisję. Należy ustanowić procedurę dotyczącą takich notyfikacji". Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdziło, że "ewentualna zmiana określonych w rozporządzeniu z dnia 19 czerwca 2007 r. warunków przyznawania rent strukturalnych należy do ministra rolnictwa i rozwoju wsi" (pismo nr RPO-555881-III/07/IM). Ponadto art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. stanowi, że "minister właściwy do spraw rozwoju wsi opracowuje projekt zmiany programu po zasięgnięciu opinii komitetu monitorującego, o którym mowa w art. 77 rozporządzenia 1698/2005. Do zmiany programu przepisy ust. 2-4 stosuje się odpowiednio".

Panie Ministrze, w obecnym kształcie program rent strukturalnych nie spełnia celów i jest szkodliwy dla polskiego, a tym samym dla unijnego rolnictwa. Przecież o jakości rozporządzenia powinny decydować nie ambitne założenia, ale praktyczny efekt. Czy pomijając zasadę mutatis mutandis, ministerstwo rolnictwa nie zwróciło wystarczającej uwagi na cele rent strukturalnych, co w praktyce daje wspomniane fatalne skutki? Renty strukturalne stały się bowiem nagrodą za dobre zdrowie, a zgubą dla rekonwalescentów prowadzących działalność rolną. W rzeczywistości tak postawionymi warunkami resort zmienił ustalone przez WE cele rent strukturalnych, a minister rolnictwa, zmieniając cele programu, de facto wystąpił w roli ustawodawcy, a nie wykonawcy rozporządzeń unijnych.

Z poważaniem

Grzegorz Wojciechowski