



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 15.05.2014

I.7202.36.2014.AWO

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00 – 930 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W dniu 17 czerwca 2013 r. wystąpiłam do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w związku z wprowadzonymi zmianami w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 201).

W wystąpieniu tym odniosłam się do wpływających do mojego Biura skarg rolników, które dotyczyły zmian § 18 ust. 1 pkt 5 oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r., wprowadzonych na podstawie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 września 2011 r. (Dz. U. Nr 209, poz. 1247). **Skrócenie okresu obowiązkowego ubezpieczenia w KRUS z 3 lat do 1 roku w 2011 r. i objęcie tą zmianą beneficjentów z naborów przeprowadzonych w latach wcześniejszych, zostało oceniane – na co wskazywałam w wystąpieniu z dnia 17 czerwca 2013 r. - przez zgłaszających się do mnie skarżących jako naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego poprzez działanie prawa wstecz.**

Zasada niedziałania prawa wstecz stanowi podstawę porządku prawnego. U podstaw tej zasady leży wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego (zobacz wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96). Istotę zaś zasady niedziałania prawa wstecz można sprowadzić do twierdzenia, że prawo powinno co do zasady działać „na przyszłość”, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych i zakończonych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy (zobacz wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07).

Podkreślić trzeba, że z wstecznym (retroaktywnym) działaniem przepisów mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca nakazuje określone fakty prawnie relewantne, zaistniałe przed dniem wejścia w życie nowych przepisów, oceniać w świetle tych nowych przepisów, wprowadzając fikcję, jakoby przepisy te obowiązywały już w dacie nastąpienia ocenianych faktów.

W wystąpieniu do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 czerwca 2013 r., dotyczącym wskazanej powyżej materii, zwróciłam uwagę, że przepisy przejściowe zawarte w § 2 rozporządzenia zmieniającego stanowią, iż warunek o którym mowa w § 18 ust. 1 pkt 5 zmienionego rozporządzenia (skrótowy okres obowiązkowego podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników), dotyczy również beneficjentów, którym przyznano pomoc przed dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego. **Tego rodzaju rozwiązanie przyjęte przez prawodawcę, w świetle zgłoszonych skarg, wzbudziło moje wątpliwości natury konstytucyjnej, albowiem niespełnienie wspomnianego warunku w terminie przez beneficjenta może pociągać za sobą obowiązek zwrotu otrzymanej pomocy finansowej.**

Z pisma Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 listopada 2012 r. wynikało, że zamierza ono dokonać analizy ewentualnych rozwiązań w zakresie sankcji z tytułu nieprzedłożenia przez młodych rolników w terminie dokumentów określonych w rozporządzeniu (nieprzedłożenie dokumentów związane było ze zmianami rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. wprowadzonymi rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 września 2011 r.). W odpowiedzi natomiast na moje wystąpienie z dnia 17 czerwca 2013 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 4 lipca 2013 r. (ROWwpi-mwm-(2)074-7/12/13)

poinformował mnie, że w dniu 1 czerwca 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 626). W wyniku powyższej nowelizacji sankcje za nieprzedłożenie w terminie dokumentów potwierdzających spełnienie przez beneficjentów działania zobowiązań z tytułu uzyskanej pomocy, uległy znacznemu obniżeniu. Zgodnie bowiem ze zmienionymi przepisami w przypadku nieprzedłożenia w terminie zaświadczenia o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu rolników, zwrotowi podlega 3 %, a nie jak dotychczas 15 % kwoty pomocy. Obniżeniu uległy także wysokości zwrotów pomocy z tytułu nieprzedłożenia w terminie innych dokumentów (z 15%, 10% lub 5% kwoty pomocy do 3 % kwoty pomocy za jeden nieprzedłożony dokument). Natomiast w przypadku dokumentów potwierdzających spełnienie tego samego warunku (wydatkowanie części premii na inwestycje określone w biznesplanie, uzupełnienie wykształcenia oraz osiągnięcie odpowiedniej powierzchni użytków rolnych), zwrotowi podlega 3 % kwoty pomocy, niezależnie od nieprzedłożonych dokumentów. Ponadto zgodnie z § 2 rozporządzenia, zmniejszone wysokości sankcji dotyczą wszystkich beneficjentów, także tych, którym przed dniem wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia upłynęły terminy na złożenie wymaganych dokumentów.

Niemniej jednak nie można tracić z pola widzenia, że zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 września 2011 r. (Dz. U. Nr 209, poz. 1247) warunek, o którym mowa w § 18 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r., w brzmieniu nadanym rozporządzeniem zmieniającym, dotyczy również beneficjentów, którym przyznano pomoc finansową w ramach działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 przed dniem wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego. I co prawda, jak wynika z pisma Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 lipca 2013 r., będącego odpowiedzią na moje wystąpienie generalne w tej sprawie, w wyniku nowelizacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. sankcje za nieprzedłożenie w terminie dokumentów, potwierdzających spełnienie przez beneficjentów zobowiązań z tytułu uzyskanej pomocy,

uległy znacznemu obniżeniu, to nie można nie zwrócić uwagi, że sankcje takie w ogóle zostały wprowadzone. Nie ulega wątpliwości, że wywiązanie się z określonych zobowiązań przez beneficjentów w ramach konkretnego działania musi być weryfikowane niejednokrotnie na podstawie określonych dokumentów, przedkładanych w odpowiednim terminie przez beneficjenta. Ponadto, nie budzi też zastrzeżeń, że w określonych przypadkach nieprzedłożenie w odpowiednim terminie dokumentów na podstawie, których będzie można ocenić wykonanie zobowiązań nałożonych na beneficjenta, powinno skutkować nałożeniem sankcji.

W przedstawionej jednak sprawie, w kontekście omawianej zmiany rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r., dokonanej rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 września 2011 r., poprzez skrócenie okresu obowiązkowego ubezpieczenia w KRUS z 3 lat do 1 roku w 2011 r. i objęcie tą zmianą beneficjentów z naborów przeprowadzonych w latach wcześniejszych, a co za tym idzie nałożenie na nich sankcji za nieprzedłożenie zaświadczenia z właściwego oddziału KRUS o okresach podlegania ubezpieczeniu społecznemu w odpowiednim terminie, musi budzić wątpliwości konstytucyjne. Nieprzedłożenie bowiem określonego powyżej zaświadczenia może wynikać z wprowadzonej zmiany rozporządzenia, która nie obowiązywała jeszcze w momencie przyznania pomocy finansowej określonym beneficjentom i nałożenia na nich obowiązku wykonania określonych zobowiązań. Tym samym objęcie tą zmianą beneficjentów z naborów przeprowadzonych w latach wcześniejszych (a także sankcją), zostało oceniane przez zgłaszających się do mnie skarżących jako naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego.

Zauważyć trzeba, że w piśmie z dnia 4 lipca 2013 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w odpowiedzi na moje wystąpienie z dnia 17 czerwca 2013 r., nie odniósł się do tej kwestii. W piśmie tym Minister Rolnictwa przede wszystkim skoncentrował się na nowelizacji rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. dokonanej rozporządzeniem z dnia 22 maja 2013 r. i obniżeniu wprowadzonych sankcji. Nie zmienia to jednak faktu, że sankcje te mogą zostać w ogóle zastosowane w stosunku do rolników, którym pomoc finansową przyznaną wcześniej i co do których nie miał zastosowania wymóg określony w § 18 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa

i Rozwoju Wsi z dnia 17 października 2007 r. w brzmieniu nadanym rozporządzeniem zmieniającym z dnia 27 września 2011 r.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o 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 zarzutów skarżących, co do których zastosowano nowe wymogi wraz z ewentualnym nałożeniem sankcji, w kontekście art. 2 Konstytucji RP.

Z poważaniem

Jeremi Jępowicz