

BEOS-321/25

Warszawa, 1 kwietnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.38.13.2025

Data wpływu 01.04.2025

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji posełskiego projektu ustawy
o Rzeczniku Rolników
(druk sejmowy nr 1113)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu polegającego na nierówności stron w relacjach między rolnikami a organami władzy publicznej, podmiotami gospodarczymi i partnerami handlowymi. Zdaniem Wnioskodawców w ramach tych relacji rolnicy zazwyczaj są stroną słabszą. W projekcie wskazano, że sytuacja materialna nie zawsze umożliwia rolnikom uzyskanie odpłatnej pomocy prawnej. Wnioskodawcy twierdzą, że bez niezbędnego wsparcia instytucjonalnego rolnicy nie będą mogli rozwiązywać problemów powstających w związku z prowadzoną przez nich działalnością.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje ustanowienie Rzecznika Rolników (dalej: Rzecznik). Zgodnie z proponowaną ustawą Rzecznik ma: strzec praw rolników; czuwać nad należyłą realizacją zadań władz publicznych wobec rolników; działać na rzecz

równego traktowania rolników i mieszkańców wsi; wspierać ochronę rolników przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 1 projektu).

Projekt określa w szczególności: zasady powołania i odwołania Rzecznika oraz jego zastępcy (art. 2-5 oraz art. 7 projektu); ograniczenia związane z zajmowanym stanowiskiem (art. 6 projektu); organizację Biura Rzecznika (art. 8 projektu); zadania, kompetencje i obowiązki Rzecznika (art. 9-15, art. 19-20 i art. 22 projektu), zasady finansowania wydatków związanych z funkcjonowaniem Rzecznika (art. 16 projektu).

Rzecznika będzie powoływał Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe rolników indywidualnych, spełniające ustawowo określone warunki (art. 3 projektu). Jednym z wymogów dla kandydata na stanowisko Rzecznika jest konieczność posiadania polskiego obywatelstwa (art. 2 pkt 1 projektu). Kadencja Rzecznika wyniesie 6 lat, nie będzie można jej odnowić (art. 4 projektu).

Wśród zadań Rzecznika wymieniono: 1) reprezentowanie interesu rolników wobec władz publicznych, w tym także wobec instytucji Unii Europejskiej; 2) opiniowanie projektów aktów normatywnych; 3) pomoc w organizacji mediacji między rolnikami a organami administracji publicznej; 4) współpracę z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi; 5) czuwanie nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji i uczciwych praktyk rynkowych w stosunku do rolników i inicjowanie na rzecz rolników postępowań w tym zakresie; 6) inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie związanym z wykonywaniem działalności rolniczej; 7) podejmowanie innych działań służących ochronie praw rolników (art. 9 projektu).

Zgodnie z projektem w zakresie ochrony praw rolników Rzecznik będzie mógł: 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów prawnych; 2) informować właściwe organy o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej oraz o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności rolniczej; 3) występować do Sądu Najwyższego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego (w celu zapewnienia jednolitości orzecznictwa); 4) wnosić skargę nadzwyczajną; 5) po spełnieniu określonych przesłanek brać udział w postępowaniu w sprawach cywilnych, w których jedną ze stron jest rolnik – na prawach przysługujących prokuratorowi; 6) występować do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych; 7) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi; 8) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu (art. 10 projektu).

Podjęcie czynności przez Rzecznika nastąpi z urzędu lub na wniosek (art. 11 projektu).

Projekt zawiera także regulacje odnoszące się do przetwarzania danych osobowych (art. 14 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie 1 września 2025 r., z wyjątkiem art. 24 ust. 1, który wejdzie w życie 1 czerwca 2025 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W ramach badań prawnoporównawczych analizowano istnienie i formy działania instytucji rzecznika rolników w następujących państwach: Czechy, Francja, Holandia, Niemcy oraz Stany Zjednoczone.

Czechy, jako kraj sąsiadujący z Polską i należący do Europy Środkowo-Wschodniej, wybrano w celu przedstawienia rozwiązań regionalnych. Francja i Niemcy, będące czołowymi producentami rolnymi w Europie, reprezentują modele rolnictwa o silnej tradycji i rozbudowanych regulacjach prawnych, gdzie rolnictwo odgrywa istotną rolę w gospodarce. Holenderskie rolnictwo wyróżnia się intensywnością produkcji i znaczącym eksportem. Stany Zjednoczone, lider w wielu gałęziach rolnictwa i światowej produkcji żywności, dostarczają danych do analizy globalnych modeli rolnictwa. Analiza wykazała, że ochrona interesów rolników jest realizowana w różnorodny sposób, w zależności od specyfiki danego państwa.

W Czechach, choć nie istnieje tam odrębna instytucja rzecznika praw rolników, ochrona praw rolników jest realizowana w ramach ogólnego systemu ochrony praw obywatelskich. Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (*Veřejného ochránce práv*¹) odgrywa kluczową rolę w ochronie praw obywateli, w tym także w kwestiach związanych z rolnictwem. Jednocześnie Ministerstwo Rolnictwa Republiki Czeskiej (*Ministerstvo zemědělství České republiky*²) jest odpowiedzialne za kształtowanie i realizację polityki rolnej państwa, a w Czechach, podobnie jak w innych państwach UE, funkcjonują liczne organizacje rolnicze, których zadaniem jest reprezentowanie interesów rolników i lobbowanie na rzecz ich praw.

We Francji ochronę praw rolników zapewniają przede wszystkim dwie kluczowe instytucje: Rzecznik Praw Obywatelskich (*Défenseur des Droits*³) oraz Mediator ds. Relacji Handlowych w Rolnictwie (*Médiateur des Relations commerciales Agricoles*⁴). Rzecznik Praw Obywatelskich, jako główna instytucja stojąca na straży praw obywateli w relacjach z administracją, aktywnie monitoruje

¹ Strona internetowa czeskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://www.ochrance.cz/o-nas/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 01 IV 2025].

² Strona internetowa czeskiego Ministerstwa Zdrowia: <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/ministerstvo-zemedelstvi/o-ministerstvu>.

³ Strona internetowa francuskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.defenseurdesdroits.fr/>.

⁴ *Le médiateur des relations commerciales agricoles*, <https://agriculture.gouv.fr/le-mediateur-des-relations-commerciales-agricoles>.

projekty aktów prawnych dotyczących rolnictwa i interweniuje w celu ochrony praw rolników w ich relacjach z państwem⁵. Natomiast Mediator ds. Relacji Handlowych w Rolnictwie, powołany dekretem z 22 grudnia 2021 r.⁶, koncentruje się na rozstrzyganiu sporów w łańcuchu rolno-spożywczym, ułatwiając dialog i osiąganie polubownych porozumień między uczestnikami rynku. Prowadzi on niezależne i poufne postępowanie, wspierając strony w wypracowaniu wspólnego rozwiązania, które umożliwi kontynuację ich współpracy handlowej. Mediator wydaje również opinie i zalecenia w sprawach o charakterze przekrojowym oraz może pełnić rolę zaufanej strony trzeciej przy wdrażaniu instrumentów zbiorowych. Ustawa o równowadze stosunków handlowych w sektorze rolnym oraz zdrowej i zrównoważonej żywności (tzw. ustawa EGAlim) z 2018 r.⁷ wzmocniła pozycję Mediatora, wprowadzając obligatoryjną mediację przed drogą sądową, ograniczając jej czas trwania do dwóch miesięcy oraz rozszerzając uprawnienia Mediatora o zalecanie zmian umownych, wydawanie opinii i zgłaszanie klauzul abuzywnych. W przypadku niepowodzenia mediacji, ustawa przewiduje przyspieszone postępowanie sądowe. Oprócz instytucji państwowych, we Francji silną rolę w reprezentowaniu interesów rolników i opiniowaniu prawa odgrywają także wpływowe organizacje zawodowe i związki rolnicze, takie jak *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* (FNSEA), które aktywnie działają na rzecz swoich członków wobec władz krajowych i unijnych⁸.

W Holandii nie ma oddzielnego rzecznika praw rolników, ale Krajowy Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatruje skargi na Ministerstwo Rolnictwa, Przyrody i Jakości Żywności (*Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*), które jest odpowiedzialne za politykę rolną w Holandii⁹.

W systemie prawnym Niemiec również nie ustanowiono na poziomie federalnym odrębnego organu o charakterze rzecznika ds. rolnych. Interesy środowiska rolniczego znajdują swoją reprezentację przede wszystkim w ramach działalności Niemieckiego Stowarzyszenia Rolników (*Deutscher Bauernverband* – DBV¹⁰), które jako niezależna organizacja branżowa pełni kluczową rolę w artykulacji i obronie praw oraz postulatów rolników. Ponadto, kwestie związane z rolnictwem i jego regulacją pozostają w kompetencjach rządowych, w szczególności Federalnego Ministerstwa Wyżywienia i Rolnictwa (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* – BMEL), oraz podlegają

⁵ *Avis de la Défenseure des droits sur le Projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière agricole et le renouvellement des générations en agriculture* 29 IV 2024, <https://www.defenseurdesdroits.fr/avis-de-la-defenseure-des-droits-sur-le-projet-de-loi-dorientation-pour-la-souverainete-en-matiere>.

⁶ *Décret du 22 décembre 2021 portant nomination du médiateur des relations commerciales agricoles* - M. DAHAN (Thierry), tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044547989>.

⁷ Informacje o ustawie: *EGAlim 1: tout savoir sur la loi Agriculture et Alimentation*, <https://agriculture.gouv.fr/egalim-1>.

⁸ *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles*, <https://www.fnsea.fr/>.

⁹ *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, <https://www.nationaleombudsman.nl/overheidsinstanties/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit>.

¹⁰ *Deutscher Bauernverband – Spitzenverband der Landwirtschaft*, <https://www.bauernverband.de/der-verband>.

debacie i rozstrzygnięciom w ramach prac parlamentu federalnego i parlamentów krajów związkowych, w tym ich właściwych komisji. Dodatkowo, w niemieckim systemie funkcjonują izby rolnicze (*Landwirtschaftskammern*¹¹), które wspierają rolników w prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez świadczenie usług doradczych i szkoleń oraz pełnienie funkcji reprezentacyjnych.

W Stanach Zjednoczonych ochrona praw rolników realizowana jest w ramach zdecentralizowanego systemu administracyjnego, w którym nie funkcjonuje jednolita federalna instytucja rzecznika praw rolnych. Na poziomie federalnym Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (*U.S. Department of Agriculture – USDA*¹²) pełni kluczową rolę, oferując wsparcie i programy dla rolników, jednakże regulacje w sektorze rolnym są w dużej mierze domeną poszczególnych stanów. W każdym z 50 stanów, funkcjonuje urząd komisarza, dyrektora lub sekretarza ds. rolnictwa, odpowiedzialnego za stanowy departament rolnictwa. Komisarze ds. rolnictwa są zrzeszeni na poziomie federalnym w ramach Krajowego Stowarzyszenia Stanowych Departamentów Rolnictwa (*National Association of State Departments of Agriculture – NASDA*¹³). Kompetencje stanowych departamentów rolnictwa są zróżnicowane, co wynika z federalnej struktury USA, gdzie poszczególne stany mają znaczną autonomię w zakresie regulacji. Mogą one obejmować egzekwowanie prawa rolnego i przepisów dotyczących żywności, nadzór nad bezpieczeństwem żywności, zarządzanie zasobami naturalnymi oraz programy zwalczania szkodników i chorób roślin i zwierząt. Decyzje podejmowane przez komisarzy mają bezpośredni wpływ na codzienne życie rolników, obejmując regulacje dotyczące stosowania pestycydów, normy sanitarne oraz programy dotacji.

Chociaż na poziomie federalnym nie istnieje jeden centralny urząd rzecznika praw rolnych, to na szczeblu stanowym oraz lokalnym (hrabstw) funkcjonują różne inicjatywy i programy mające na celu wspieranie rolników w rozwiązywaniu problemów prawnych i administracyjnych, czego przykładem jest działający na poziomie hrabstwa San Mateo w Kalifornii Rzecznik Praw Rolników (*Agricultural Ombudsman*¹⁴). Jego działalność rozpoczęła się w 2012 r. po warsztatach rolniczych, na których lokalni rolnicy zgłosili potrzebę takiego wsparcia. Rzecznik Praw Rolników ma za zadanie pomagać lokalnym producentom m.in. w procesie uzyskiwania pozwoleń, ułatwiać zrozumienie regulacji, działać jako łącznik z hrabstwem, wspierać zrozumienie rolnictwa przez pracowników hrabstwa, usprawniać proces wydawania pozwoleń oraz wspierać rentowność rolnictwa w hrabstwie. Usługi są bezpłatne, nie mają charakteru regulacyjnego i są poufne.

¹¹ Jak izby rolnicze w Niemczech pomagają rolnikom?, „Tygodnik Poradnik Rolniczy”, 28 VI 2019, <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/wiadomosci-rolnicze/jak-izby-rolnicze-w-niemczech-pomagaia-rolnikom-2377354>.

¹² Strona internetowa Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych: <https://www.usda.gov/>.

¹³ Strona internetowa NASDA: <https://www.nasda.org/>. NASDA jest organizacją zrzeszającą liderów stanowych departamentów rolnictwa (komisarzy, sekretarzy, dyrektorów) ze wszystkich 50 stanów i czterech terytoriów. Reprezentuje ona interesy rolników, ranczerów i producentów żywności poprzez łączenie poziomu gospodarstw z polityką, reprezentowanie interesów całego łańcucha dostaw żywności i otwieranie nowych rynków.

¹⁴ Strona internetowa Rzecznika Praw Rolników Hrabstwa San Mateo, <https://smcagombudsman.com/>.

Na poziomie stanowym działa z kolei np. Rzecznik Praw Rolników Pensylwanii (*Pennsylvania Agricultural Ombudsman*¹⁵). Działalność Rzecznika rozpoczęła się w 2000 r. jako pilotażowy program w południowo-wschodniej Pensylwanii i w ciągu dwóch lat stała się programem stałym. W 2005 r. zatrudniono drugiego Rzecznika w zachodniej Pensylwanii. Rzecznicy są zatrudnieni przez Okręgi Ochrony Środowiska Lancaster i Blair, a finansowani przez Departament Rolnictwa Pensylwanii na podstawie ustawy o okręgowych urzędach ochrony gleby i wody¹⁶. Działalność Rzecznika Praw Rolników w Pensylwanii ma na celu pomoc rolnikom m.in. w rozwiązywaniu konfliktów i problemów prawnych, które mogą wynikać z interakcji z agencjami rządowymi, organizacjami środowiskowymi lub innymi podmiotami. Rzecznik pomaga w sprawach dotyczących regulacji środowiskowych, pozwoleń, dotacji i innych kwestii administracyjnych.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

A. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z art. 208 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich określa ustawa. Jak stanowi art. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹⁷, RPO stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. Z powyższego wynika, że obecnie RPO stoi na straży m.in. praw rolników¹⁸. W polskim porządku prawnym ustawodawca reguluje funkcjonowanie następujących rzeczników poza RPO:

- Rzecznik Praw Dziecka (zgodnie z art. 72 ust. 4 Konstytucji kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka¹⁹),
- Rzecznik Praw Pacjenta (zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta²⁰ w celu ochrony praw pacjenta określonych w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych ustanawia się Rzecznika Praw Pacjenta);

¹⁵ *Pennsylvania Agricultural Ombudsman Program*, <https://www.paaqombudsman.com/about-us/program-details/>.

¹⁶ *Conservation District Law*, tekst w j. angielskim: <https://www.pacd.org/wp-content/uploads/2009/06/217.pdf>.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 1264.

¹⁸ Na stronie internetowej RPO znajduje się zakładka „Rolnicy, obrót ziemią, dopłaty”. Umieszczono tam informacje dotyczące problemów rolników: w obrocie i korzystaniu z ziemi, w relacjach ze spółkami energetycznymi, w działalności społecznej, a ponadto interwencje, skargi kasacyjne i wystąpienia RPO o zmianę prawa. Zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pi/kategoria-tematyczna/rolnicy-obr%C3%B3t-ziemi%C4%85-dop%C5%82aty>.

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 292.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 581.

- Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego (zgodnie z art. 10b ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego²¹ ochrona praw osób, o których mowa w art. 10a ust. 1 tej ustawy, jest zadaniem Rzecznika Praw Pacjenta, które realizuje w szczególności przy pomocy Rzeczników Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego),
- Rzecznik Finansowy (zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej²² Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, powołuje Rzecznika Finansowego)²³,
- powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów (zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁴ zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów),
- Rzecznik Praw Pasażerów (zgodnie z art. 205a ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze²⁵ przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego działa Rzecznik Praw Pasażerów prowadzący postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich między pasażerem a: 1) przewoźnikiem lotniczym – w zakresie roszczeń majątkowych wynikających z przepisów rozporządzenia nr 261/2004/WE, 2) przewoźnikiem lotniczym, organizatorem turystyki albo sprzedawcą biletów – w zakresie roszczeń majątkowych wynikających z przepisów rozporządzenia nr 2111/2005/WE – w przypadku lotów wykonywanych z lotnisk znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz lotów z krajów trzecich na te lotniska, obsługiwanych przez wspólnotowych przewoźników lotniczych),
- Rzecznik Praw Pasażera Kolei (zgodnie z art. 16a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym²⁶ przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego działa Rzecznik Praw Pasażera Kolei, prowadzący postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów w sprawach dotyczących zobowiązań umownych, w tym sprzedawcy biletów lub operatora turystycznego, wobec pasażera, wynikających z umów przewozu osób, rzeczy lub zwierząt w transporcie kolejowym oraz

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 917.

²² Dz. U. z 2024 r., poz. 1109, ze zm.

²³ Należy też odnotować, że zgodnie z art. 54 powołanej ustawy Rzecznik Ubezpieczonych z dniem wejścia w życie ustawy stał się Rzecznikiem Finansowym i rozpoczęła się jego czteroletnia kadencja. Szerzej o tym zob. G. Dybała, K. Szpyt, w: G. Dybała (red.) i K. Szpyt (red.), Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej. Komentarz, Warszawa 2024, s. 177 i n. Autorzy podkreślają, że początkowo propozycja powołania Rzecznika Finansowego przez „wchłonięcie” Rzecznika Ubezpieczonych z jednoczesnym rozszerzeniem jego kompetencji była oceniana krytycznie, jednak obecnie można odnaleźć w doktrynie stanowiska, które – z perspektywy czasu – pozytywnie oceniają wspomnianą zmianę. Powyższe mogłoby być jednym z argumentów przemawiających za brakiem potrzeby tworzenia zbyt dużej liczby nowych rzeczników.

²⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1616.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 697, 731.

w sprawach dotyczących usług świadczonych na rzecz pasażerów przez przewoźnika kolejowego, zarządcę infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem),

- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej: Rzecznik MŚP; zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²⁷ na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców stoi Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Sposób działania Rzecznika MŚP określa ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców²⁸).

W przeszłości proponowano także ustanowienie Rzecznika Praw Żołnierza²⁹, ostatecznie przeważały jednak argumenty o braku potrzeby powoływania nowego organu o kompetencjach zbieżnych z zakresem działania już istniejących organów państwowych³⁰.

Obecnie powołano zespół ds. praw i obowiązków ucznia przy Ministrze Edukacji, którego zadaniem jest praca nad zmianami ustawowymi dotyczącymi praw ucznia, a także powołanie rzecznika praw ucznia³¹.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1668.

²⁹ Zob. poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza, druk nr 3068, który wpłynął do Sejmu 23 X 2009 r.), <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3068.htm>.

³⁰ Zob. M. Stębel, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk nr 3068)* z 31 VIII 2010 r., który wskazał, że: „wykreowanie nowego organu państwa o takim zakresie działania, jaki wynika z analizowanego projektu ustawy jest niedopuszczalne, bowiem stałoby w sprzeczności z powołanymi przepisami Konstytucji RP. Utworzenie i powołanie nowego Rzecznika Praw Żołnierza prowadziłoby do przekazania temu podmiotowi zadań przypisanych na poziomie konstytucyjnym Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Oznaczałoby to faktyczną deprecjację normy zawartej w akcie o najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego za pomocą normy pomieszczonej w akcie rangi ustawowej”. Zob. też J. Sułkowski, *Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk nr 3068)* z 22 VII 2011 r. W tezach opinii wskazano, że: „1. Każdorazowe powołanie rzecznika „branżowego” oznacza nakładanie się (dublowanie) zakresu jego działania z tym przypisanym Rzecznikowi Praw Obywatelskich, gdyż funkcjonowanie RPO ma charakter uniwersalny – obejmujący najszerszą kategorię podmiotów i przysługujących im praw. 2. Powołanie Rzecznika Praw Żołnierza jest ograniczeniem kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. 3. Zasadniczo nakładanie się kompetencji organów państwa nie musi *per se* prowadzić do wniosku o niezgodności z Konstytucją RP, chyba że ustawodawca w drodze ustawy uregulował kwestie zaliczone do materii konstytucyjnej lub nie wprowadził mechanizmów precyzyjnie rozgraniczających kompetencje organów, prowadząc tym samym do naruszenia wewnętrznej spójności systemu prawnego. 4. Z konstytucyjnej regulacji RPO wynika jasny zamiar ustrojodawcy powierzenia działań ochronnych dotyczących przestrzegania i ochrony wolności i praw człowieka i obywatela niezależnemu, niezawisłemu i niemieszczącemu się w ramach jakiegokolwiek władzy organowi monokratycznemu.”. Autor zaznaczył też, że: „W literaturze przedmiotu podkreśla się, że istnienie Rzecznika Praw Obywatelskich nie oznacza, iż nie można tworzyć rzeczników dla kontroli przestrzegania pewnych kategorii praw lub praw przynależnych pewnym grupom osób (por. W. Sokolewicz, Uwaga 14 do fragmentu Konstytucji RP poświęconego Rzecznikowi Praw Obywatelskich, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003]. W moim przekonaniu twierdzenie to jest prawdziwe o tyle, o ile nowi „rzecznicy” nie zostaną umiejscowieni jako organy ochrony prawa znajdujące się między władzami z kompetencjami mieszczącymi się w zakresie działania Rzecznika Praw Obywatelskich. W przeciwnym razie – i tak jest w przypadku projektu ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza – dochodzi do podważenia zasady nadrzędności Konstytucji”.

³¹ <https://www.gov.pl/web/edukacja/ogolnopolnski-rzecznik-praw-ucznia--powolanie-zespołu-ds-praw-i-obowiazkow-ucznia-przy-ministrze-edukacji>.

Ponadto w poselskim projekcie ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym³² proponuje się wprowadzenie przepisów dotyczących Rzecznika Praw Psychoterapeuty (zob. projektowany art. 105).

Jednocześnie rozważa się utworzenie instytucji Rzecznika Praw Podatnika³³. W literaturze w odniesieniu do Rzecznika Praw Podatnika podkreślono, że Konstytucja wprowadziła do polskiego porządku prawnego zasadę proporcjonalności ingerowania władzy publicznej w sferę stosunków społecznych związaną z ochroną praw i wolności człowieka oraz obywatela. Wynika z niej nakaz podejmowania działań niezbędnych do usunięcia problemów funkcjonowania systemu ochrony praw i wolności człowieka oraz obywatela, a także poszczególnych jego ogniw³⁴.

Biorąc powyższe pod uwagę można przyjąć, że jeśli pojawia się potrzeba usunięcia problemów funkcjonowania systemu ochrony praw i wolności człowieka oraz obywatela w odniesieniu do rolników, to niezbędne działania prowadzące do utworzenia nowej instytucji mogą zostać podjęte. Na tle przedłożonego projektu mogą jednak powstać wątpliwości, czy propozycja utworzenia nowej instytucji została uzasadniona w sposób wystarczający. W uzasadnieniu do projektu ogólnikowo wskazano jedynie, że: „instytucja ta jest bardzo potrzebna polskim rolnikom, których interesy są narażone na szwank w wielu relacjach prawnych z władzami publicznymi, z podmiotami gospodarczymi i partnerami handlowymi, w sporach cywilnoprawnych i innych podobnych sytuacjach. Rolnicy z reguły są w tych konfliktowych sytuacjach stroną słabszą, a ich sytuacja materialna nie zawsze pozwala na komercyjną pomoc prawną” – co wydaje się niewystarczające.

W powyższym kontekście należy wskazać, że ochrona słabszej strony zmierza głównie do realizacji pełnej równości stron stosunków cywilnoprawnych. Ochrona podmiotu słabszego jest realizowana ze zmienną intensywnością w poszczególnych gałęziach prawa, w tym w różnych aspektach i względem różnych podmiotów³⁵. Jednym z często omawianych w literaturze przykładów strony słabszej jest konsument³⁶. Na tym tle wskazuje się, że początkowo ochronę przyznawano każdej

³² RPW/5317/2025, 11 II 2025, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-5317-2025/\\$file/10-RPW-5317-2025.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-5317-2025/$file/10-RPW-5317-2025.pdf).

³³ A. Gorgol, Czy utworzenie instytucji rzecznika praw podatnika jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony praw i wolności człowieka oraz obywatela?, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 2, s. 295-315. Artykuł ma na celu wykazanie, że utworzenie instytucji rzecznika praw podatnika jest konieczne do usprawnienia i uszczelnienia systemu ochrony praw i wolności człowieka oraz obywatela.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Przykładowo na tle postępowania cywilnego wskazuje się, że ochrona strony słabszej polega na udzielaniu pouczeń, a celowość tego działania występuje wówczas, gdy czynności podejmowane są przez osobę nieporadną lub niemającą dostatecznej znajomości prawa. Zob. T. Zembrzuski, *Pouczanie strony występującej w procesie cywilnym bez zawodowego pełnomocnika co do wnoszenia środków zaskarżenia*, [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, Warszawa 2016, s. 844.

³⁶ Zob. np. W.J. Kocot, *Przedkontraktowe obowiązki informacyjne przedsiębiorcy w umowach zawieranych z konsumentami przez Internet*, [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego*. op. cit., s. 549 i n.; M. Jagielska, *Środki ochrony słabszej strony umowy w umowach zawieranych na odległość (uwagi na tle ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumentów)*, [w:] M. Boratyńska (red.) *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego*. op. cit., s. 581 i n.; K. Górecka, *Ochrona konsumenta usług bankowych jako słabszej strony stosunku prawnego na przykładzie*

jednostce, którą można było uznać za słabszą na podstawie przesłanek o charakterze subiektywnym, ustalanych indywidualnie *ad casum* i *ex post*. Obecnie można mówić o ochronie kategorialnej i uprzedniej, w tym znaczeniu, że podmiot jest chroniony, jeżeli spełnia kryteria z góry (*ex ante*) określone, a podleganie ochronie nie zależy od indywidualnej sytuacji podmiotu i arbitralnej oceny organu orzekającego. W tym modelu nie ma normatywnie wyodrębnionej kategorii korzystającej ze wzmocnionej ochrony; w konsekwencji, z określonych środków ochrony może skorzystać każdy, kto znajduje się w sytuacji opisanej daną normą, po spełnieniu określonych przesłanek, pozwalających na uznanie danej osoby za słabszą stronę kontraktu (choć nie zawsze jest to wyraźnie dookreślone). Tymi przesłankami są najczęściej rażąca nierównowaga stron umowy lub/i pozostawanie w zależności różnego rodzaju od drugiej strony³⁷. W kontekście wskazanego, powołana w uzasadnieniu projektu teza, że: „rolnicy z reguły [podkr. własne – D.W.] są (...) stroną słabszą” może wywoływać wątpliwości. Trzeba też zauważyć, że obecnie istnieją instrumenty chroniące niektóre podmioty słabsze w stosunkach cywilnoprawnych.

Należy także odnotować, że w przeszłości podejmowane były prace nad Kodeksem rolnym³⁸. Akt miał regulować w szczególności: „zadania władz publicznych w odniesieniu do działalności rolniczej i rozwoju wsi, warunki prowadzenia gospodarstw rolnych i działalności rolniczej, zasady ochrony i wspierania kryzysowego gospodarstw rolnych, w tym zwłaszcza gospodarstw rodzinnych, stosunki cywilnoprawne dotyczące gospodarstw rolnych, a także inne prawa i obowiązki rolników oraz systemy ich ochrony”³⁹.

B. Skutki prawne

Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będzie utworzenie instytucji Rzecznika Rolników, który ma reprezentować interesy rolników. W zamierzeniu Wnioskodawców będzie to instytucja, której celem jest: „zapewnienie rolnikom bezpieczeństwa ekonomicznego i prawnego”. Projektowane przepisy zakładają m.in., kto i w jakim trybie może być powołany na stanowisko Rzecznika oraz sytuacje, w których Rzecznik jest odwoływany. Przepisy określają również kadencję Rzecznika, czynności, które Rzecznik może wykonywać, i te, których wykonywania nie będzie można łączyć ze stanowiskiem Rzecznika. Zgodnie z projektem Rzecznik ma wykonywać swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będą również zmiany w sześciu innych ustawach.

wybranych uprawnień, [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego*. op. cit., s. 625 i n.

³⁷ M. Jagielska, *Słabsza strona kontraktu i jej ochrona*, Warszawa 2024, s. 43. Autorka omawia pozycję konsumenta, ale jej wywód można odnieść także szerzej do osoby słabszej w stosunkach prawnych, gdyż jak sama przyznaje, prawo powinno służyć ochronie słabszego i chodzi o prawo w ogólności, a niekoniecznie tylko o prawo umów. Tamże, s. 2.

³⁸ Zob. <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art37904491-kodeks-rolny-ograniczenia-w-egzekucji-ogranicza-rolnikom-szanse-na-kredyt>. Obecnie wspomina się o projekcie ustawy o gwarancjach prawnych dla działalności rolniczej, zob. <https://www.farmer.pl/finanse/jest-projekt-ustawy-o-gwarancjach-prawnych-dla-dzialalnosci-rolniczej,157513.html>.

³⁹ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/792_sg_1/\\$file/792_sg_1.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/792_sg_1/$file/792_sg_1.pdf).

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że proponowane przepisy dotyczące Rzecznika są spójne z obowiązującym systemem prawa, a w szczególności z przepisami dotyczącymi funkcjonowania innych rzeczników, głównie Rzecznika MŚP. Co do zasady z powyższym można się zgodzić, jednak trzeba zwrócić uwagę na rozbieżności pomiędzy projektem a regulacjami zawartymi w ustawie o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Jak się wydaje, art. 1 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców określa zakres działania tego rzecznika w sposób węższy niż zaproponowano to w projekcie dotyczącym Rzecznika Rolników. Rzecznik MŚP stoi bowiem na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców⁴⁰, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów przedsiębiorców⁴¹, podczas gdy w projektowanym art. 1 Rzecznik Rolników nie tylko strzeże praw rolników określonych w ustawach i aktach ustawodawczych Unii Europejskiej, ale także czuwa nad należyłą realizacją zadań władz publicznych wobec rolników, działa na rzecz równego traktowania rolników i mieszkańców wsi oraz wspiera ochronę rolników przed nieuczciwymi praktykami. Pojęcie „czuwania nad należyłą realizacją zadań władz publicznych” może powodować wątpliwości, nie tylko w kontekście tego, czy Rzecznikowi można przyznać takie kompetencje, ale także w zakresie tego, że byłoby to niespójne z projektowanym art. 10 ust. 1, z którego wynika, że Rzecznik może jedynie informować właściwe organy nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej.

Dodatkowo należy zauważyć, że w projektowanym art. 1 wskazano, że Rzecznik działa na rzecz równego traktowania rolników i mieszkańców wsi. W kolejnych przepisach nie umieszczono jednak regulacji, które precyzowałyby jakie kompetencje ma Rzecznik w odniesieniu do mieszkańców wsi, co w praktyce może powodować wątpliwości.

⁴⁰ Ilekroć w ustawie o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców jest mowa o przedsiębiorcach, rozumie się przez to mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu Prawa przedsiębiorców (por. art. 7). Zasadniczo więc ze wsparcia i ochrony, jakiej udziela przedsiębiorcy wskazany wyżej Rzecznik, nie może skorzystać podmiot nieobjęty zakresem zastosowania Prawa Przedsiębiorców, tym samym także ten, którego przedmiot działalności, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 Prawa Przedsiębiorców, obejmuje działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Por. I. Hasińska, *Prawno-ekonomiczne ujęcie rolniczej działalności gospodarczej w świetle „Konstytucji Biznesu”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, nr 3.

⁴¹ Na tle tej regulacji w literaturze podaje się, że przywołany przepis sam w sobie nie stanowi wystarczającej podstawy do podejmowania działań. Określa on jedynie zakres spraw, w których Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców powinien wykorzystywać swoje kompetencje. Natomiast do konkretnych działań tego Rzecznika konieczny jest przepis kompetencyjny upoważniający do danego działania. Dopiero w dalszych przepisach ustawy określono konkretne działania, jakie Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców ma prawo i obowiązek podejmować. A. Piszcz, *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, [w:] G. Kozieł (red.), CEIDG. *Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 1.

W odniesieniu do Rzecznika MŚP w literaturze wskazuje się, że pod względem zakresu kompetencji bliższy jest on organom ochrony prawa, takim jak Rzecznik Praw Obywatelskich albo Rzecznik Praw Dziecka (których zalicza się do podmiotów kontrolujących administrację publiczną) niż innym organom państwa, z tą różnicą, że podstaw prawnych ustanowienia Rzecznika MŚP nie zawarto w Konstytucji. Rzecznik MŚP jest więc pozakonstytucyjnym organem ochrony prawa. W piśmiennictwie wyrażono postulat „doprecyzowania statusu prawnego Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, lecz także wprowadzenia do Konstytucji, oprócz Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, także innych kategorii rzeczników wśród organów ochrony prawa” (w tym Rzecznika MŚP ⁴²) ⁴³. Wprowadzenie postulowanych regulacji może spowodować, że takie uwagi będą analogicznie podnoszone względem Rzecznika Rolników.

Wątpliwości może budzić fakt, że zgodnie z art. 3 projektowanej ustawy ograniczona jest możliwość zgłaszania kandydatów na Rzecznika Rolników tylko do związków zawodowych spełniających określone w projekcie warunki, podczas gdy w ustawie o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców minister właściwy do spraw gospodarki przed złożeniem wniosku do Prezesa Rady Ministrów jedynie zasięga opinii reprezentatywnych organizacji pracodawców. Na powyższą kwestię zwrócono także uwagę w trakcie konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu⁴⁴. Warto też odnotować, że projekt nie jest w tym zakresie spójny z uzasadnieniem, w którym wskazano, że związki zawodowe rolników indywidualnych uzyskują prawo do opiniowania kandydata na Rzecznika Rolników. „Zgłaszanie kandydata” nie jest tożsame z jego „opiniowaniem”.

W projektowanym art. 6 wskazano, że osoba powołana na stanowisko Rzecznika nie może wykonywać innych zajęć zawodowych ani zajmować innego stanowiska, z wyjątkiem stanowisk określonych w ustawie. W tym zakresie projektowany przepis będzie miał szerszy zasięg niż analogiczny zawarty w ustawie o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, ponieważ art. 6 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców nie używa sformułowania „wykonywać innych zajęć zawodowych”.

Również zadania Rzecznika Rolników sformułowano w sposób szerszy niż zadania Rzecznika MŚP, Rzecznik Rolników może bowiem w porównaniu do Rzecznika MŚP dodatkowo reprezentować interesy rolników wobec władz publicznych, w tym także wobec instytucji unijnych oraz czuwać nad przestrzeganiem zasad uczciwej konkurencji i uczciwych praktyk rynkowych w stosunku do rolników, a także inicjować na rzecz rolników postępowania w tym zakresie.

Skutkiem prawnym wprowadzonych regulacji może być powstanie konfliktu kompetencji w zakresie reprezentowania interesów rolników przez Rzecznika Rolników a np. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Agencję Restrukturyzacji

⁴² P. Ruczkowski, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu*, Warszawa 2019, s. 380, nb 3.

⁴³ A. Piszcz, *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, [w:] G. Koziół (red.), *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców*, op. cit.

⁴⁴ Zob. ID ankiety: 3058.

i Modernizacji Rolnictwa⁴⁵, których działania mogą nie być zbieżne⁴⁶. W projekcie wskazano, że Rzecznik miałby reprezentować interesy rolników także wobec instytucji unijnych. Nie odniesiono się jednak, czy i ewentualnie w jakim zakresie Rzecznik współpracowałby z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów UE⁴⁷ wskazana Komisja stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego. Jak wynika z art. 2 ust. 2 powołanej ustawy Komisja Wspólna rozpatruje problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania UE i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy. Zgodnie z art. 17 powołanej ustawy Komisja Wspólna uchwala swój regulamin, który określa szczegółowy tryb pracy Komisji i jej stałych zespołów problemowych oraz zakres zadań poszczególnych zespołów i ich liczbę. Regulamin pracy Komisji Wspólnej podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Jak stanowi § 4 ust. 1 uchwały Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dnia 9 maja 2006 r. w sprawie regulaminu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego⁴⁸ w ramach Komisji Wspólnej działa 9 stałych zespołów, w tym m.in. Zespół do Spraw Obszarów Wiejskich, Wsi i Rolnictwa.

W odniesieniu do problemu związanego z rozgraniczaniem kompetencji różnych podmiotów warto także zauważyć, że z dostępnych informacji wynika, iż: „W Ministerstwie Rozwoju kończą się prace nad zmianą ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Urząd miałby zmienić swoją nazwę i uzyskać znacznie więcej kompetencji, np. rozszerzając zakres swoich działań o rolników”. Rządowy projekt ustawy ma się ukazać w pierwszym półroczu 2025 r.⁴⁹

W projektowanej ustawie, inaczej niż ma to miejsce w ustawie o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, wprost przyjęto, że siedzibą Biura Rzecznika Rolników jest Warszawa⁵⁰.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵¹. Omawiany

⁴⁵ Zob. ustawę z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2023 r. poz. 1199 i z 2025 r., poz. 39.

⁴⁶ Zob. ID ankiety: 75185.

⁴⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 949.

⁴⁸ M.P. 2007 nr 32 poz. 375.

⁴⁹ <https://businessinsider.com.pl/pr.awo/rewolucja-u-rzecznika-msp-chce-zajac-sie-rolnikami-i-przygotowywaniem-prawa/97n2n0l>; <https://bank.pl/rzecznik-msp-chce-nowych-kompetencji/>.

⁵⁰ Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców siedzibę Biura Rzecznika określa się w statucie.

⁵¹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Rolników (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus)*, opinia BEOS z 4 III 2025 r., BEOS-WOSR/WPEiM-331/25.

projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu⁵².

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

W art. 1 projektu wskazuje się, że będzie on dotyczył rolników i mieszkańców wsi. W dalszych fragmentach projektu nie zawarto jednak odwołań do tej drugiej grupy podmiotów (patrz pkt V opinii). Jak pokazują dane Głównego Urzędu Statystycznego, na terenach wiejskich mieszka 15,3 mln osób, co stanowi 40% mieszkańców Polski⁵³, natomiast gospodarstw rolnych, według danych z Powszechnego Spisu Rolnego 2020, jest 1,3 mln. Warto w tym kontekście wspomnieć, że w ostatnich trzech dekadach zaszły zasadnicze zmiany w strukturze własnościowej⁵⁴ i populacyjnej polskiej wsi i ujmowanie zbiorczo dwóch wspomnianych grup podmiotów może być mylące. Zasadniczo jednak można uznać, że głównymi adresatami projektowanych zmian będą osoby prowadzące działalność rolniczą.

Projekt będzie oddziaływał również na podmioty zaangażowane w proces wyłaniania Rzecznika. W art. 3. projektu przewidziano, że Rzecznika powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe rolników indywidualnych (patrz pkt V opinii). Zatem skutkiem wprowadzanych regulacji byłoby zwiększenie roli związków zawodowych spełniających warunki rejestracji (rejestracja 6 lat przed wejściem w życie ustawy) i warunki dotyczące struktury organizacyjnej (posiadanie struktur w co najmniej 10 województwach i 3 powiatach w każdym z tych województw; liczba członków w każdym z powiatów – co najmniej 30).

W publicznych bazach danych odnotowano 17 rolniczych związków zawodowych⁵⁵, zaś Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazuje, że od 2006 r. dofinansowuje z budżetu państwa koszty związane z uczestnictwem 10 polskich organizacji rolniczych w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji UE. Zakładać więc można, że są to związki rozpoznawane przez MRiRW jako reprezentatywne dla branży (Krajowa Rada Izb Rolniczych, Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych, NSZZ RI „Solidarność”, Związek Zawodowego

⁵² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Rzeczniku Rolników (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 4 III 2025 r., BEOS-WPEiM-332/25.

⁵³ *Rocznik demograficzny 2024*, Główny Urząd Statystyczny, 26. XI 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2024,3,18.html>, s. 32.

⁵⁴ Pomiędzy 1990 r. a 2020 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o połowę (z 2,6 mln do 1,3 mln). Mimo że wzrosła przeciętna powierzchnia gospodarstwa z 7,1 ha w 1994 r. do 11,35 ha w 2020 r., to ponad połowę ich stanowią gospodarstwa do 5 ha. Między 2010 r. a 2020 r. spadła liczba gospodarstw najmniejszych obszarowo (1-2 ha) i wzrosła liczba tych o powierzchni 30-100 ha oraz powyżej 100 ha – E. Szymańska, *Zmiany struktury agrarnej na polskiej wsi w latach 1918–2018*, „Zeszyty Wiejskie” 2021, z. 27, s. 31-58.

⁵⁵ Wyniki wyszukiwania dla hasła „związki zawodowe rolników”, <https://www.bnf.pl/katalog/baza/baza-zwiazkow-zawodowych-rolnikow-indywidualnych>.

Centrum Narodowego Młodych Rolników, Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”, Związek Zawodowy Rolnictwa SAMOOBRONA, Krajowe Zrzeszenie Producentów Rzepaku i Roślin Białkowych, Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego, Polska Federacja Rolna oraz Związek Młodzieży Wiejskiej)⁵⁶.

B. Wpływ na społeczeństwo

Mając na uwadze wskazane przez Wnioskodawców zadania Rzecznika (patrz pkt V opinii), można zakładać, że działania Rzecznika potencjalnie wpłyną na zwiększenie integracji rolników jako grupy interesu i przełożą się na lepsze zaspokojenie zgłaszanych przez nich potrzeb⁵⁷.

W ostatnim czasie najbardziej widoczną formą artykulacji interesów rolników (zarówno w Polsce, jak i w innych państwach UE) były protesty społeczne. Wskazywane w ich trakcie obszary problemowe dotyczyły m.in. wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu oraz konkurencji ze strony rolnictwa ukraińskiego. Utworzenie instytucji Rzecznika potencjalnie mogłoby w przyszłości kanalizować podobne impulsy protestacyjne i ograniczyć ich zasięg i dynamikę. Zwłaszcza że kwestie rolnictwa dotyczą zrównoważonego rozwoju zarówno pod kątem bezpieczeństwa żywnościowego, jak i zmian klimatycznych. Ponadto, dostępne badania i analizy wskazują, że grupy lobbujące są ważnym elementem kształtowania wspólnej polityki rolnej UE⁵⁸. Rzecznik Rolników jako nowa instytucja reprezentująca m.in. krajowe organizacje rolnicze zdaje się – wedle intencji Wnioskodawców – tę rolę w pewnym stopniu wypełniać.

Warto jednak rozważyć ewentualne negatywne skutki utworzenia nowej instytucji. Badacze problematyki wskazują, że instytucje będące czynnikami rozwoju społeczno-gospodarczego, aby funkcjonowały efektywnie, powinny włączać w orbitę swojej działalności ochronę jak największych grup (instytucje włączające), by nie ulegać dysfunkcjom zagrożeniu reprezentowania najbogatszych elit czy ograniczonych grup interesu (instytucje wyzyskujące)⁵⁹. W tym kontekście podkreślenie w art. 3. projektu roli określonych związków zawodowych i MRiRW stanowi pewne zagrożenie dla poziomu inkluzji projektowanej instytucji, a sens tworzenia nowych podmiotów w sytuacji istnienia szeregu instytucji tworzących cały ekosystem wsparcia dla rolników⁶⁰ staje pod znakiem zapytania.

⁵⁶ *Działalność polskich organizacji rolniczych w strukturach ponadnarodowych*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/dzialalnosc-polskich-organizacji-rolniczych-w-strukturach-ponadnarodowych>.

⁵⁷ M. Pielach, *W Polsce rolnictwo opłaca się od 50 hektarów*, wywiad z Justyną Góral, Obserwator Finansowy, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/w-polsce-rolnictwo-oplaca-sie-od-50-hektarow>.

⁵⁸ Por. A. Zawojka, *Rolnicze grupy interesu w Unii Europejskiej*, „Prace Wydziału Nauk Przyrodniczych”, Seria B. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych, 2005, 43 (57), s. 887-893.

⁵⁹ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają?*, Poznań 2024, s.337-372.

⁶⁰ Wśród podstawowych jednostek wymienić można: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Centrum Doradztwa Rolniczego i regionalne Ośrodki Doradztwa Rolniczego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowa Sieć Obszarów Wiejskich, Agencja Rynku Rolnego, Agencja Nieruchomości Rolnych, Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych, Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt czy Krajowy Związek Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych. – *Instytucje wspierające rolnictwo*, broszura MRiRW, <https://www.kpodr.pl/wp-content/uploads/2021/10/16-wkladek-merytorycznych.pdf>.

Szczególnie, że problem z reprezentacją tej grupy jest głębszy i objawia się m.in. niskim stopniem uzwiązkowania rolników. Według badań GUS w 2022 r. do związków zawodowych w sekcji A – Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo Polskiej Klasyfikacji Działalności (dalej: PKD) należało 2% zatrudnionych (ok. 30 tys.)⁶¹. W tej sytuacji trudno mówić o reprezentatywności rolniczych związków zawodowych wobec całej kategorii osób prowadzących działalność rolniczą liczącej 1,3 mln osób. Co prawda, w literaturze przedmiotu wskazuje się, że mimo niskiego stopnia uzwiązkowania rolników, działalność rolniczych związków zawodowych jest efektywna⁶², natomiast w kontekście projektowanego zwiększenia roli związków zawodowych sama efektywność powinna schodzić na dalszy plan. Dla porównania, zgodnie z danymi GUS blisko dwukrotnie wyższy stopień reprezentatywności mają rolnicze związki pracodawców – 4%⁶³.

Potrzeba integracji interesów polskich rolników jest o tyle ważna, że rolnicy jako kategoria społeczno-zawodowa wykazują cechy grupy defaworyzowanej, z uwagi na dochody poniżej średniej krajowej⁶⁴, uzależnienie od transferów socjalnych i dopłat unijnych oraz dezintegrację terytorialną i społeczną. Z drugiej jednak strony jest to grupa silnie profesjonalizująca się, wykorzystująca dopłaty unijne jako element modeli biznesowych, trendy związane z rolnictwem ekologicznym, mechanizacją i automatyzacją rolnictwa. Sprawia to, że ponad pięćdziesięciohektarowe gospodarstwa rolne zaczynają przypominać swoją charakterystyką przedsiębiorstwa nastawione na zysk⁶⁵. Istnieje różnica zarówno jakościowa, jak i w zakresie interesu obu tych segmentów w ramach całej kategorii rolników. Szukanie łączności i porozumienia między nimi mogłoby stanowić korzystny aspekt funkcjonowania instytucji Rzecznika.

⁶¹ Zauważyć można, że generalnie poziom uzwiązkowania dorosłej ludności Polski nie jest zbyt wysoki i wynosił w 2022 roku ok. 5%, co stanowiło o 7% mniej niż w 2018 r. - *Partnerzy dialogu społecznego – organizacje pracodawców i związki zawodowe w 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partnerzy-dialogu-spoecznego-zwiazki-zawodowe-i-organizacje-pracodawcow-wyniki-wstepne-w-2022,16,2.html>.

⁶² „Choć stopień uzwiązkowania wśród społeczności wiejskiej jest stosunkowo niski (6%) (GUS, 2014), nie oznacza to, że kolektywna reprezentacja interesów rolniczych jest słaba i nieefektywna. Obserwując działalność rolniczych organizacji społeczno-gospodarczych funkcjonujących na scenie krajowej i międzynarodowej, należy uznać, że ich aktywność w wymierny sposób przekłada się na uwzględnienie słusznych interesów i praw rolników oraz ich rodzin. Z całą pewnością można stwierdzić, że krajowe związki zawodowe rolników nie są bierne i skutecznie oraz świadomie wykorzystują przysługujące im gwarancje i uprawnienia” – J. Gołaś, *Prawne gwarancje funkcjonowania związków zawodowych rolników indywidualnych w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 1(39) 2016, 47–55.

⁶³ por. *Partnerzy dialogu społecznego – organizacje pracodawców i związki zawodowe w 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partnerzy-dialogu-spoecznego-zwiazki-zawodowe-i-organizacje-pracodawcow-wyniki-wstepne-w-2022,16,2.html>.

⁶⁴ Ogólna mediana wynagrodzeń brutto w Polsce w kwietniu 2024 r. wynosiła 6 500 zł, zaś w sekcji A PKD wynosiła 5 610 zł, czyli o 890 zł (14%) mniej. W przypadku przeciętnego wynagrodzenia brutto było to 8 323 zł dla całej gospodarki i 7 573,97 zł dla sekcji A PKD, czyli o 749,09 zł (9%) mniej.

⁶⁵ M. Pielach, *W Polsce rolnictwo opłaca się od 50 hektarów...*, op. cit.

C. Konsultacje społeczne

W ramach konsultacji społecznych projektu wpłynęło 20 ankiet. Większość była krytyczna wobec przedkładanego projektu. Wśród kluczowych argumentów podważających sens zmiany proponowanej w projekcie można wyróżnić: duplikowanie rozwiązań⁶⁶, rozwiązywanie nieistniejącego problemu⁶⁷, upolitycznienie stanowiska⁶⁸, wąsko pojęty interes rolników⁶⁹, konflikt interesów z innymi instytucjami (MRiRW, Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa)⁷⁰. Jedna wypowiedź skupiała się na aspektach pozytywnych, wskazano w nim, że w kontekście spadającej opłacalności produkcji rolnej i zmiennych czynników geopolitycznych ważne jest zapewnienie dostaw i produkcji żywności w Polsce, co – w domyśle – miałoby być rolą Rzecznika Rolników⁷¹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt nie wywołuje bezpośrednio znaczących skutków gospodarczych. Wskazane w DSR konsekwencje, że „projekt może przyczynić się do zmniejszenia odsetka osób, które przestają być rolnikami a tym samym pośrednio przyczynić się do zmniejszenia kumulowania ziemi i spekulacji na rynku żywności” mają charakter raczej społeczny wobec nadal rozproszonej działalności rolniczej w Polsce⁷².

Pośrednio natomiast gospodarcze skutki projektu można rozważyć z punktu widzenia odmiennych grup podmiotów. Konsekwencje te w dużym stopniu uzależnione są jednak od zakresu podmiotowego i przedmiotowego regulacji. Niestety zakres ten nie został jednoznacznie zdefiniowany w projekcie (patrz pkt V opinii), co powoduje znaczące trudności w określeniu jej skutków gospodarczych. Chodzi o mieszkańców wsi, których objęto co prawda ochroną w art. 1, ale jednocześnie pominięto w zadaniach Rzecznika (wymienionych w art. 9). Mając to na uwadze, wskazać można potencjalne konsekwencje w kontekście gospodarczym dla przedsiębiorców, osób prowadzących działalność rolniczą oraz mieszkańców wsi.

Dla przedsiębiorców powołanie Rzecznika nie prowadzi bezpośrednio do ograniczenia działalności gospodarczej ani zmiany przychodów i kosztów z tego tytułu. W razie sporu między rolnikiem (lub mieszkańcem wsi) a przedsiębiorcą, strona rolnicza może w myśl projektu uzyskać wsparcie (głównie prawne). Nie narusza to jednak równowagi, a wręcz ją ustanawia, gdyż przedsiębiorcy mogą skorzystać z analogicznej instytucji w postaci Rzecznika MŚP⁷³.

⁶⁶ ID ankiety: 75182, 75183, 69591, 72088, 100766, 77395, 91361, 91362.

⁶⁷ ID ankiety: 69592, 64227, 72088.

⁶⁸ ID ankiety: 91363, 91361.

⁶⁹ ID ankiety: 72333.

⁷⁰ ID ankiety: 75185.

⁷¹ ID ankiety: 82537.

⁷² *Powszechny Spis Rolny 2020. Charakterystyka gospodarstw domowych rolników na podstawie połączonych danych z PSR 2020 i NSP 2021*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/psr-2020/powszechny-spis-rolny-2020-charakterystyka-gospodarstw-domowych-rolnikow-na-podstawie-polaczonych-danych-z-psr-2020-i-nsp-2021,7,1.html>, s. 29.

⁷³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1668.

Z punktu widzenia osób prowadzących działalność rolniczą, zarówno na niewielką, jak i dużą skalę, powołanie Rzecznika może (poza innymi instytucjami) wspomóc lub ochronić te osoby przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Wśród takich niepożądanych działań wymienić można np. przesadnie wydłużone terminy płatności lub brak płatności, czy też zaniżanie cen przez sieci handlowe, centra zaopatrzeniowe, zakłady przetwórstwa i inne⁷⁴. Potencjalnie działania Rzecznika, które ograniczają lub eliminują przytoczone praktyki, mogłyby przełożyć się na zwiększenie płynności finansowej oraz rentowności prowadzonej działalności rolniczej. W takim ujęciu wniesiony projekt może mieć pozytywne skutki gospodarcze dla podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Ta grupa z kolei odgrywa istotną rolę w bezpieczeństwie żywnościowym kraju. Dotyczy to wszystkich podmiotów rolnych, w tym rodzinnych gospodarstw, które odpowiadają za znaczącą część produkcji żywności⁷⁵. Jest to o tyle istotne, że to właśnie te małe podmioty mają najczęściej ograniczone możliwości finansowe, aby skorzystać z pomocy prawnej.

Jeśli chodzi natomiast o mieszkańców wsi, którzy zostaliby objęci ochroną Rzecznika, to należy zauważyć, że skutki gospodarcze są w dużej mierze uzależnione od rodzaju i zakresu takiej ochrony. Tego jednak w projekcie precyzyjnie nie wskazano. To uniemożliwia jednoznaczną ocenę skutków gospodarczych, mając na uwadze tę grupę. Przykładowo, jeżeli na obszarach wiejskich prowadzone byłyby inwestycje drogowe, mieszkaniowe czy inne budowlane (np. budowa dyskontu spożywczego), to działania Rzecznika służące ochronie mieszkańców wsi mogłyby powodować skutki gospodarcze wobec innych podmiotów. Ochrona przed uciążliwościami dla mieszkańców wsi np. przed hałasem, czy wzmożonym ruchem może bowiem mieć wpływ na działalność przedsiębiorców będących wykonawcami, podwykonawcami, czy inwestorami. Ograniczenie lub opóźnienie realizacji wskazanych inwestycji może mieć niekorzystny wpływ na kondycję finansową wymienionych podmiotów. Ze względu jednak na brak wskazania w projekcie rodzaju i zakresu ochrony mieszkańców wsi, dalsze rozważania w tym zakresie nie mają uzasadnienia.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt o Rzeczniku Rolników pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa. Szacowany koszt w roku rozpoczęcia funkcjonowania Biura Rzecznika Rolników (tj. roku „1”) określono na poziomie 8 025 tys. zł⁷⁶, natomiast w następnym roku (tj. roku „2”) – pierwszym pełnym roku funkcjonowania Biura

⁷⁴ Więści Rolnicze, <https://wiescirolnicze.pl/przepisy/co-ma-zrobic-rolnik-gdy-siec-handlowa-nie-wypłaca-mu-pieniedzy-lub-zaniza-ceny/>.

⁷⁵ K. Lowder, J. Skoet, T. Raney, *The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide*, "World Development", Elsevier 2016, Vol. 87(C).

⁷⁶ Zgodnie z projektowanym art. 24 ust. 2, Rzecznik Rolników ma zostać powołany na pierwszą kadencję w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, natomiast zgodnie z art. 26, ustawa ma wejść w życie z dniem 1 IX 2025 r., z wyjątkiem art. 24 ust 1, w którym ustanawia się Rzecznika Rolników, a artykuł ten ma wejść w życie z dniem 1 VI 2025 r.

Rzecznika Rolników koszty te mają wynieść 20 mln zł, zaś w kolejnych latach będą zbliżone do kosztów funkcjonowania Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i wyniosą ok. 19 mln zł rocznie. Wnioskodawcy wskazali, że w latach 3-10 koszty funkcjonowania Biura Rzecznika Rolników mają być zbliżone do kosztów funkcjonowania Biura Rzecznika MŚP, Biura Rzecznika Finansowego lub Biura Rzecznika Praw Dziecka (uwzględniając przyszłą inflację i wzrost poziomu płac w gospodarce).

W projekcie Wnioskodawcy ustalili maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na działania Rzecznika Rolników, które w latach 2025-2034 mają wynieść łącznie 187 785 tys. zł oraz mechanizm korygujący polegający na ograniczeniu kosztów rzeczowych Biura Rzecznika Rolników związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy. Szczegółowy podział maksymalnego limitu wydatków w poszczególnych latach kształtuje się następująco:

1. 2025 r. – 8 025 tys. zł,
2. 2026 r. – 20 330 tys. zł,
3. 2027 r. – 19 260 tys. zł,
4. 2028 r. – 19 260 tys. zł,
5. 2029 r. – 19 260 tys. zł,
6. 2030 r. – 19 260 tys. zł,
7. 2031 r. – 19 260 tys. zł,
8. 2032 r. – 19 260 tys. zł,
9. 2033 r. – 19 260 tys. zł,
10. 2034 r. – 19 260 tys. zł.

Należy zwrócić uwagę, że suma maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika z poszczególnych lat wynosi 182 435 tys. zł. Tym samym jest to kwota niższa niż kwota podana w zdaniu wstępnym.

Skutki finansowe Wnioskodawcy szacowali w następujący sposób:

- poziom wydatków bieżących⁷⁷ określono na kwotę 7,5 mln zł rocznie,
- poziom wydatków na wynagrodzenia wraz z wydatkami pochodnymi od wynagrodzeń określono na poziomie 11,7 mln zł rocznie,
- założono docelowe zatrudnienie w Biurze Rzecznika Rolników na poziomie 75 osób w przeliczeniu na pełne etaty,
- z pierwszych dwóch lat funkcjonowania Rzecznika założono wystąpienie kosztów związanych z uruchomieniem Biura Rzecznika Rolników⁷⁸ w kwocie 3,2 mln zł.

Wnioskodawcy nie przedstawili ilościowej metody szacowania kosztów wejścia w życie projektowanych rozwiązań, wskazali jedynie, że przyjęte wyliczenia są

⁷⁷ Tj. wydatki na materiały i wyposażenie, zakup energii, usługi telekomunikacyjne, usługi pocztowe, koszty wyjazdów i delegacji służbowych, koszty ekspertyz i analiz, koszty wynajmu powierzchni biurowej, zakup usług pozostałych.

⁷⁸ Tj. m.in. wydatki majątkowe, koszty utworzenia stanowisk pracy.

tożsame z wyliczeniami przyjętymi podczas powoływania instytucji Biura Rzecznika MŚP. Wnioskodawcy nie wskazali także precyzyjnie źródła finansowania projektowanych przepisów, określili jedynie, że wydatki finansowane będą z budżetu państwa, tak jak to ma miejsce w przypadku funkcjonowania innych rzeczników.

W odniesieniu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przewidziano skutków finansowych.

Realizacja projektowanej regulacji będzie wpływać na sektor finansów publicznych (dalej: SFP), w szczególności przez zwiększenie wydatków budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa. Analiza założeń projektu oraz DSR wskazuje, że finansowanie realizacji nowych zadań przypisanych do Rzecznika będzie musiało zostać pokryte ze środków zaplanowanych w części 32 – Rolnictwo w dziale 750 Administracja publiczna. W 2025 r. w ustawie budżetowej nie zabezpieczono środków na ten cel, stąd planowane koszty funkcjonowania Biura Rzecznika Rolników na 2025 r. w kwocie 8 025 tys. zł będą musiały zostać pokryte w ramach limitów wydatków określonych dla części 32 – Rolnictwo w dziale 750 Administracja publiczna, gdzie przewidziano wydatki w łącznej kwocie 213 886 tys. zł, w tym wydatki bieżące jednostek budżetowych – w kwocie 143 484 tys. zł, wydatki majątkowe – w kwocie 4 947 tys. zł oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych – w kwocie 369 tys. zł. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Wnioskodawcy w DSR wskazują na konieczność zwiększenia środków budżetu państwa o wskazane w projekcie kwoty w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa.

W celu oszacowania kosztów dla SFP zebrano dane dotyczące wydatków na działalność Rzecznika MŚP w części 20 – Gospodarka w rozdziale 75030⁷⁹, w szczególności:

- planowane i faktyczne koszty związane z funkcjonowaniem ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców wydatkowanych z budżetu państwa w latach 2018-2023,
- poziom planowanych wydatków w tym zakresie w ustawie budżetowej na 2024 r. i 2025 r.,
- średni udział wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w wydatkach na działalność Rzecznika MŚP ogółem w latach 2018-2023.

⁷⁹ Z uwagi na wskazanie Wnioskodawców, że „wyliczenia są tożsame z wyliczeniami przyjętymi podczas powoływania instytucji i Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców” przyjęto odnośny poziom wydatków do dalszych szacunków. W ustawie budżetowej na 2018 r. nie były planowane wydatki w związku z działalnością Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. W ciągu 2018 r. decyzjami Ministra Finansów zostały przyznane w ramach rezerwy celowej budżetu państwa z części 83 poz. 73, środki budżetowe na sfinansowanie bieżącej działalności Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w 2018 r. w części 20 – Gospodarka w rozdziale 75095 Pozostała działalność. W kolejnym roku, środki na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców zostały już zaplanowane w ustawie budżetowej na 2019 r. w części 20 – Gospodarka w rozdziale 75095 Pozostała działalność. W związku z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i utworzeniem w dziale 750 rozdziału 75030 Działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców środki Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców zostały przeniesione z rozdziału 75095 Pozostała działalność do rozdziału 75030 Działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Na podstawie analizy danych dotyczących wydatków na działalność Rzecznika MŚP można wskazać, że w okresie 2018-2023 wykonanie wydatków było niższe od planu po zmianach we wszystkich latach (zob. Tabela 1.)

Tabela 1. Wydatki planowane oraz wykonane na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w latach 2018-2023

Wyszczególnienie	2018		2019		2020		2021*		2022		2023**	
	plan po zm.	wykonanie	plan po zm.	wykonanie	plan po zm.	wykonanie	plan po zm.	wykonanie	plan po zm.	wykonanie	plan po zm.	wykonanie
w tys. zł												
Ogółem	5 367	1 664	11 533	8 242	9 678	9 593	12 657	12 283	12 694	11 994	15 423	13 064
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	156	1	12	9	20	11	30	26	40	31	45	41
– wydatki bieżące jednostek budżetowych	5 111	1 580	10 835	7 627	9 401	9 328	11 927	11 592	12 567	11 876	15 378	13 023
– wydatki majątkowe	100	83	686	606	257	254	700	665	87	87		

* w tym środki niewygasające w 2021 r. w kwocie 455 tys. zł.

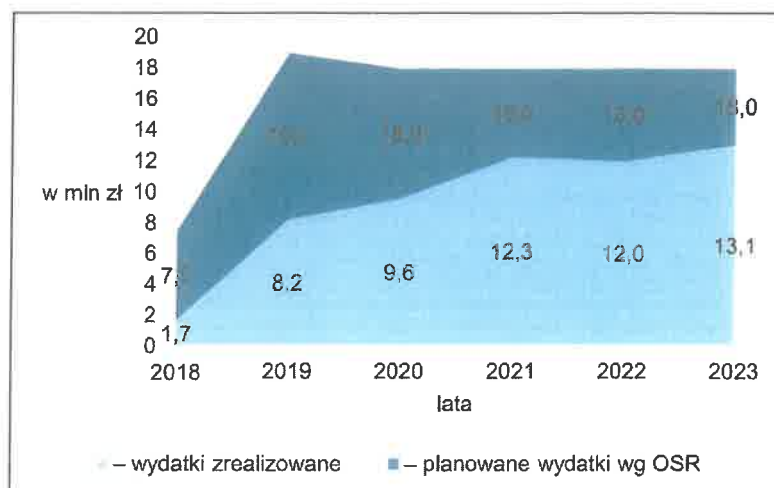
** w 2023 r. Minister Rozwoju i Technologii dokonał blokad wydatków w wysokości 1 587 tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań dysponenta z wykonania budżetu w części 20 – Gospodarka w latach 2018–2023.

Przedstawione dane dowodzą, że rzeczywiste wykonanie wydatków na działalność Rzecznika MŚP znacząco odbiegało od planu wydatków na ten cel założonych w OSR do projektu ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców⁸⁰ (tożsamych z maksymalnym limitem wydatków z budżetu państwa na działalność Rzecznika ustalonym w art. 17 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców), w którym przewidywano, że w pierwszym roku funkcjonowania Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców koszty jego funkcjonowania wyniosą 7,5 mln zł, w kolejnym, pierwszym pełnym, roku funkcjonowania – koszty wyniosą 19 mln zł, zaś w następnych latach wyniosą ok. 18 mln zł rocznie. Ponadto należy wskazać, że wydatki majątkowe występowały do czwartego pełnego roku funkcjonowania ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (zob. Wykres 1.).

⁸⁰ Zob. OSR z dnia 26 października 2017 r., nr w wykazie prac Rady Ministrów – UD197.

Wykres 1. Realizacja wydatków na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w latach 2018-2023 w odniesieniu do założeń z OSR do ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców

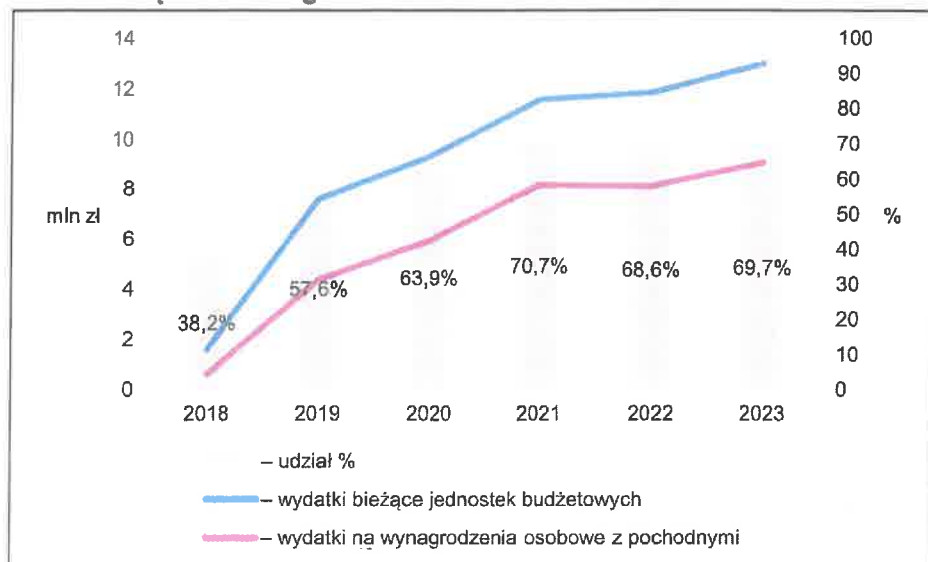


Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań dysponenta z wykonania budżetu w części 20 – Gospodarka w latach 2018–2023 oraz OSR z dnia 26 października 2017 r., nr w wykazie prac Rady Ministrów – UD197.

Powyższe dane wskazują, że realizacja wydatków budżetowych na działalność Rzecznika MŚP w rzeczywistości ukształtowała się znacznie poniżej ustalonych ustawowo maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa.

Z analizy udziału wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w wydatkach bieżących jednostek budżetowych na działalność Rzecznika MŚP (zob. Wykres 2.) wynika, że w latach 2020-2023, tj. w okresie od 3 do 6 roku od wejścia w życie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, ich średni udział wyniósł 68,2%. Jednocześnie należy wskazać, że z założeń przyjętych przez Wnioskodawców do opiniowanego projektu wynika, że od trzeciego roku od wejścia w życie regulacji, udział wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w wydatkach bieżących jednostek budżetowych miałby się kształtować na poziomie 60,9%, tj. o 7,3 pkt proc. mniej niż wskazują dane empiryczne z wykonania wydatków na działalność Rzecznika MŚP.

Wykres 2. Udział wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w wydatkach bieżących jednostek budżetowych na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ogółem w latach 2018–2023.



Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie sprawozdań dysponenta z wykonania budżetu w części 20 – Gospodarka w latach 2018–2023.

W kolejnym etapie analizy dokonano szacunku wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na działalność Rzecznika Rolników w latach 2027-2034 tj. od 3 do 10 roku funkcjonowania Biura Rzecznika Rolników na podstawie planowanych wydatków na działalność Rzecznika MŚP w 2025 r. (zob. Tabela 2.), uwzględniając prognozowany/szacowany w tym okresie średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem oraz średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustalony na tym samym poziomie⁸¹.

Tabela 2. Szacowane wydatki na działalność Rzecznika Rolników od trzeciego roku wejścia w życie ustawy (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2027*	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Czas w latach od wejścia w życie ustawy	3	4	5	6	7	8	9	10
Wskaźnik (w %)	102,6	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5	102,5
Szacowane wydatki na działalność Rzecznika Rolników od 3 roku wejścia w życie ustawy (w tys. zł)	18 914	19 386	19 871	20 368	20 877	21 399	21 934	22 482

* z uwzględnieniem wydatków na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2025 (17 880 tys. zł) zwaloryzowanych prognozowanym średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych na 2026 r. – 103,1%⁸².

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63) oraz uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2025 (druk nr 687).

Zatem ostatecznie można przyjąć, że szacowany łączny koszt funkcjonowania Biura Rzecznika Rolników w latach 2025-2034 może wynieść 193,3 mln zł, z tego 115,5 mln zł będą stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne, przy założeniu udziału tych wydatków w wydatkach bieżących jednostek budżetowych na poziomie 60,9%, tj. poziomie planowanym przez Wnioskodawców oraz 129,3 mln zł – przy założeniu udziału tych wydatków w wydatkach bieżących jednostek budżetowych na poziomie 68,2%, tj. średnim poziomie obliczonym w okresie od 3 do 6 roku od wejścia w życie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu wskazano na brak wyliczonych skutków finansowych⁸³.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt wprowadza nową instytucję Rzecznika Rolników. W związku z tym należy założyć zmianę obciążeń regulacyjnych. Zgodnie z projektem kompetencję do powołania Rzecznika przyznano Prezesowi Rady Ministrów, który powołuje Rzecznika na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe, spełniające określone w ustawie warunki. Prezes Rady Ministrów ma również uprawnienie do odwołania Rzecznika Rolników. Z perspektywy obciążeń regulacyjnych istotne jest również to, że Rzecznik może wykonywać swoje zadania przy pomocy zastępcy, którego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw rolnictwa. Rzecznik może również ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Zgodnie z projektowanym art. 8 Rzecznik ma wykonywać swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika, a minister do spraw rolnictwa, na wniosek Rzecznika, nadaje w drodze zarządzenia statut, który określa organizację Biura Rzecznika. Zgodnie z art. 13 projektu na organy, organizacje lub instytucje, do których zwróci się Rzecznik, został nałożony obowiązek współdziałania z Rzecznikiem Rolników i udzielania mu pomocy.

W zakresie skutków społecznych nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych.

Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje zmiany obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców.

Projektowana regulacja powodować będzie dodatkowe obowiązki dla organów administracji publicznej dotyczące reagowania na interwencje, zapytania czy wnioski, co wiąże się m.in. z koniecznością obsługi dużej liczby korespondencji

⁸¹ Założenie zostało przyjęte jak w ustawie budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63), kiedy to ustalono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej – w wysokości 105,0% (por. art. 9 ust. 1 pkt 3) natomiast prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem wynosi 105,0% (por. art. 17).

⁸² Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 (druk nr 687), s. 25.

⁸³ Zob. ID ankiety: 14441.

w ramach podejmowanych spraw, odbywaniem spotkań z zainteresowanymi stronami, opiniowaniem projektów aktów prawnych, występowaniem do właściwych organów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej. Koszty związane z nowymi obowiązkami dla administracji publicznej zostaną pokryte przede wszystkim w ramach wydatków związanych z działalnością nowo utworzonego Rzecznika Rolników.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będzie utworzenie nieistniejącej dotychczas instytucji Rzecznika Rolników. Najistotniejsze wątpliwości mogą dotyczyć samego utworzenia nowej instytucji, a także sposobu powołania Rzecznika (por. art. 3 projektu) i jego kompetencji (por. art. 9 i 10 projektu) – w tym zakresu tych kompetencji i ich rozgraniczenia względem innych podmiotów.

2. Skutki społeczne: Powołanie Rzecznika Rolników w założeniu miałyby poprawić sytuację tej grupy społeczno-zawodowej poprzez lepszą ochronę jej interesów, w tym zapewnienie równości traktowania wobec organów Państwa i UE oraz wsparcie w walce z nieuczciwymi praktykami rynkowymi ze strony pośredników. Z perspektywy społecznej, inicjatywa ta może prowadzić do większej integracji rolników jako grupy interesu. Jest to szczególnie istotne z uwagi na dynamiczne zmiany strukturalne obserwowane w rolnictwie w ostatnich dekadach.

3. Skutki gospodarcze: Projekt nie wywołuje bezpośrednio znaczących skutków finansowych dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Powołanie Rzecznika nie prowadzi bezpośrednio do ograniczenia takiej działalności ani do zmiany przychodów i kosztów z tego tytułu. Natomiast z punktu widzenia osób prowadzących działalność rolniczą, powołanie Rzecznika może wesprzeć takie osoby przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, takimi jak np. brak płatności lub zaniżanie cen. Ponadto mając na uwadze proponowaną ochronę dla mieszkańców wsi, wskazanie jednoznacznych skutków gospodarczych nie jest możliwe ze względu na nieprecyzyjne określenie w projekcie zakresu ochrony dla tej grupy.

4. Skutki finansowe: Proponowane w projekcie ustanowienie Rzecznika Rolników będzie pociągać za sobą obciążenie budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa. Z dodania maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika proponowanych w regulacji w poszczególnych latach w okresie 2025-2034 wynika, że łączne wydatki budżetu państwa z tytułu projektu wyniosłyby 182,4 mln zł. Jeśli jednak zostałoby uwzględnione stanowisko Wnioskodawców, zgodnie z którym wydatki na funkcjonowanie Rzecznika miałyby kształtować się na poziomie podobnym do kosztów Rzecznika MŚP, to na podstawie analizy budżetu tego Rzecznika w latach 2018-2025 (plan) można stwierdzić, że wydatki Rzecznika Rolników mogą być wyższe w poszczególnych latach w okresie 2025-2034 niż

maksymalne limity wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika określone w projektowanym przepisie. W budżecie państwa na 2025 r. nie zostały zabezpieczone środki finansowe na działalność Rzecznika. Stąd w przypadku wejścia w życie proponowanych regulacji w trakcie bieżącego roku budżetowego koszty projektu powinny zostać sfinansowane w ramach limitu wydatków budżetowych ustalonego w ustawie budżetowej.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza wykazała, że ochrona interesów rolników realizowana jest przez różnorodne instytucje, które pełnią funkcje zbliżone do rzecznika. Są to zarówno organy kontrolne, mediatorzy, jak i organizacje reprezentujące interesy rolników. W Czechach Rzecznik Praw Obywatelskich angażuje się w kwestie rolnictwa, wspierając dialog z Ministerstwem Rolnictwa. We Francji istnieje wyspecjalizowana instytucja mediatora, którego głównym zadaniem jest ułatwianie dialogu i osiągnięcie polubownych porozumień między stronami sporów, działając niezależnie i poufnie. Dodatkowo, pełni on funkcję doradczą i może pracować jako zaufana strona trzecia przy wdrażaniu instrumentów zbiorowych. W Holandii kompetencje rzecznika praw obywatelskich obejmują również sprawy rolnicze. W Niemczech kluczową rolę odgrywają organizacje rolnicze i izby rolnicze. W USA ochrona praw rolników jest rozproszona, a jej formy zależą od poziomu administracji. Na poziomie federalnym, Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych oferuje wsparcie i programy dla rolników, jednak kluczowe regulacje są domeną stanów. Na szczeblu stanowym i lokalnym działają różnorodne inicjatywy, takie jak rzecznicy praw rolników, którzy pomagają rolnikom w rozwiązywaniu problemów prawnych i administracyjnych, dostosowując swoje działania do specyfiki lokalnych przepisów i potrzeb rolników.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Daniela Wybrańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt VI, X, XI.2)

dr Marcin Klinowski, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/