



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1527-A
Warszawa, 10 czerwca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 36 ust. 1a regulaminu Sejmu wnoszę **autopoprawkę** do poselskiego projektu ustawy:

- o Rzeczniku Praw Rolników.

Z poważaniem

(-) Mirosław Maliszewski

Przedstawiciel Wnioskodawców

Autopoprawka

1) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Art. 3. 1. Minister właściwy do spraw rolnictwa powołuje Rzecznika spośród 2 kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych zwanej dalej „Krajową Radą”.

2. Na stanowisko Rzecznika może być powołana osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim;
- 2) korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ani umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada wykształcenie wyższe;
- 5) cieszy się nieposzlakowaną opinią i daje rękojmię prawidłowego wykonywania powierzonych zadań;
- 6) wyróżnia się wiedzą w zakresie rolnictwa;
- 7) nie pełniła służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2025 r. poz. 1519), ani nie była ich współpracownikiem.

2) po art. 3 wprowadza się art. 3a i 3b w brzmieniu:

„Art. 3a. 1. Kadencja Rzecznika trwa 5 lat i rozpoczyna się z dniem jego powołania.

2. Ta sama osoba może być Rzecznikiem tylko jedną kadencję.

3. Kadencja Rzecznika wygasa w przypadku jego śmierci lub odwołania.

Art. 3b. Minister właściwy do spraw rolnictwa, odwołuje Rzecznika przed upływem kadencji wyłącznie w przypadku:

- 1) złożenia rezygnacji;
- 2) utraty obywatelstwa polskiego;
- 3) trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków ze względu na stan zdrowia – stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;
- 4) prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 5) rażącego naruszenia przepisów ustaw w związku z pełnieniem funkcji Rzecznika.”

Uzasadnienie

Celem autopoprawki jest doprecyzowanie zasad powoływania, kadencyjności oraz odwoływania Rzecznika, a także wzmocnienie jego niezależności i stabilności wykonywania powierzonych zadań.

Projektowane zmiany przewidują, że minister właściwy do spraw rolnictwa będzie powoływał Rzecznika spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych. Rozwiązanie to zapewnia aktywny udział samorządu rolniczego w procesie wyłaniania osoby pełniącej funkcję Rzecznika, co wzmacnia reprezentatywność tej instytucji oraz jej związek ze środowiskiem rolniczym.

Jednocześnie określono szczegółowe wymagania, jakie musi spełniać kandydat na Rzecznika. Obejmują one posiadanie obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność za przestępstwa umyślne i skarbowe, posiadanie wykształcenia wyższego, nieposzlakowaną opinię oraz wiedzę z zakresu rolnictwa. Wprowadzono również wymóg, aby kandydat nie pełnił służby ani nie współpracował z organami bezpieczeństwa państwa w okresie wskazanym w ustawie lustracyjnej. Rozwiązania te mają na celu zagwarantowanie wysokich standardów etycznych i merytorycznych osób sprawujących funkcję Rzecznika.

Autopoprawka wprowadza także przepisy dotyczące kadencji Rzecznika. Ustalenie pięcioletniej kadencji zapewni ciągłość działania urzędu oraz umożliwi realizację długofalowych działań na rzecz ochrony praw rolników. Jednocześnie ograniczenie możliwości sprawowania funkcji do jednej kadencji ma sprzyjać zachowaniu niezależności Rzecznika i przeciwdziałać nadmiernemu związaniu tej funkcji z bieżącymi uwarunkowaniami politycznymi.

Ponadto projekt określa zamknięty katalog przesłanek odwołania Rzecznika przed upływem kadencji. Odwołanie będzie możliwe wyłącznie w przypadku złożenia rezygnacji, utraty obywatelstwa polskiego, trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków stwierdzonej orzeczeniem lekarskim, prawomocnego skazania za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo rażącego naruszenia przepisów ustaw w związku z pełnieniem funkcji. Takie rozwiązanie ma na celu zapewnienie stabilności urzędu oraz ochronę Rzecznika przed arbitralnym odwołaniem.

Wprowadzone zmiany wzmacniają transparentność zasad funkcjonowania instytucji Rzecznika, zwiększają jego niezależność oraz przyczyniają się do skuteczniejszej realizacji zadań związanych z ochroną praw i interesów rolników.

Warszawa, 25 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1529/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. ... SPS-III.020.203.23.0025
Data wpływu ... 25.06.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rolników (druk nr 1527)
w wersji uwzględniającej autopoprawkę
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje ustanowienie Rzecznika Praw Rolników (dalej: Rzecznik). Zgodnie z proponowaną ustawą Rzecznik ma stać na straży praw rolników, wykonując swoje zadania w celu wzmocnienia ochrony ich słusznym interesów, w szczególności w zakresie niezakłóconego prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i z poszanowaniem dobrych obyczajów, oraz mając na względzie zachowanie funkcji produkcyjnych wsi (art. 1 projektu).

Projekt określa w szczególności: zasady powołania, odwołania oraz długość kadencji Rzecznika (art. 3-3b projektu); zasady powołania i odwołania zastępcy Rzecznika (art. 4 projektu); organizację Biura Rzecznika i działalność pełnomocników terenowych (art. 5 i art. 13 projektu); zadania, kompetencje i obowiązki Rzecznika (art. 6-12 i art. 15-17 projektu); zasady finansowania wydatków związanych z funkcjonowaniem Rzecznika (art. 14 i art. 18 projektu).

Proponowana ustawa zakłada, że Rzecznik będzie powoływany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa (dalej: minister) spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych (dalej: KRIR). Projekt wprowadza m.in. wymóg polskiego obywatelstwa dla Rzecznika (art. 3 projektu). Rzecznik będzie mógł pełnić swoją funkcję jednorazowo w okresie kadencji wynoszącej 5 lat (art. 3a projektu).

Projekt zawiera także regulacje odnoszące się do przetwarzania danych osobowych (art. 11 projektu).

Proponowana ustawa przewiduje nowelizację ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹ (art. 15 projektu), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² (art. 16 projektu) oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym³ (art. 17 projektu).

Zgodnie z art. 20 projektu proponowana ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Analiza przedmiotu proponowanej ustawy wymaga uwzględnienia:

- art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) określającego swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej;
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁴ (dalej: RODO).

2.1. Zgodnie z art. 45 TfUE zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz UE. Swoboda ta obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje w szczególności prawo ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy. Postanowienia wskazanego artykułu nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej.

2.2. RODO ustanawia przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz przepisy o swobodnym przepływie danych osobowych (art. 1 ust. 1 RODO). Akt ten ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych (art. 2 ust. 1 RODO).

Zgodnie z RODO „dane osobowe” oznaczają wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej (osobie, której dane dotyczą); możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny,

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 143, ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 622.

⁴ Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1, ze zm.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04>.

dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej (art. 4 pkt 1 RODO). Pod pojęciem „przetwarzanie” należy rozumieć operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie (art. 4 pkt 2 RODO).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Artykuł 3 ust. 2 pkt 1 projektu przewiduje, że na stanowisko Rzecznika może zostać powołana osoba, która jest obywatelem polskim. Przepis ten wymaga oceny co do zgodności z art. 45 TfUE dotyczącym swobody przepływu pracowników wewnątrz UE.

Zasada swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia.

Postanowienia art. 45 TfUE nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenie to ma charakter wyjątku, nie można więc traktować go rozszerzająco. Jego treść, wraz z pojęciem „administracja publiczna”, jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: Trybunał)⁵.

Trybunał stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów TfUE należy interpretować i stosować jednolicie w całej Unii i w związku z tym nie może być w pełni pozostawione uznaniu państw członkowskich. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 45 ust. 4 TfUE będzie miał zastosowanie tylko do stanowisk, które są związane z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w wykonywaniu władzy powierzanej przez prawo publiczne oraz funkcji, które mają na celu ochronę ogólnych interesów państwa lub władz publicznych i wymagają zatem od osób dysponujących tymi uprawnieniami istnienia szczególnego relacji solidarności z państwem

⁵ Zob. m.in. wyrok Trybunału z 17 grudnia 1980 r. w sprawie *Komisja przeciwko Belgii*, 149/79, ECLI:EU:C:1980:297, pkt. 10, 12, 18 i 19, wyrok Trybunału z 16 czerwca 1987 r. w sprawie *Komisja przeciwko Włochom*, 225/85, ECLI:EU:C:1987:284, pkt. 7, wyrok Trybunału z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie *Komisja przeciwko Grecji*, C-290/94, ECLI:EU:C:1996:265, pkt. 2, wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawie *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, C-405/01, ECLI:EU:C:2003:515, pkt. 40, wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie *Anker i inni*, C-47/02, ECLI:EU:C:2003:516, pkt. 57-60, wyrok Trybunału z 10 września 2014 r. w sprawie *Haralambidis*, C-270/13, ECLI:EU:C:2014:2185, pkt. 42-45, wyrok Trybunału z 6 października 2015 r. w sprawie *Brouillard*, C-298/14, ECLI:EU:C:2015:652, pkt. 30-32, wyrok Trybunału z 22 czerwca 2017 r. w sprawie *Bechtel*, C-20/16, ECLI:EU:C:2017:488, pkt. 34-35.

oraz wzajemności praw i obowiązków leżących u podstaw więzów obywatelstwa. Trybunał stoi na stanowisku, że art. 45 ust. 4 TfUE może być zastosowany wówczas, gdy wykonywanie uprawnień przyznanych przez prawo publiczne odbywa się regularnie i nie jest bardzo niewielką częścią prowadzonej aktywności. Wyłączenia określone w art. 45 ust. 4 TfUE nie stosuje się natomiast do stanowisk, które podlegają wprowadzie państwu lub innym podmiotom prawa publicznego, jednak nie wiążą się ze współdziałaniem przy wykonywaniu zadań należących do administracji publicznej we właściwym znaczeniu.

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść komunikatu Komisji z 11 grudnia 2002 r. dotyczącego swobody przepływu pracowników⁶ oraz komunikatu Komisji Europejskiej z 13 lipca 2010 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany*⁷. Komisja uważa, że wyjątek dotyczący administracji publicznej odnosi się przede wszystkim do sił zbrojnych, policji, wymiaru sprawiedliwości, administracji skarbowej oraz dyplomacji⁸. Może odnosić się do stanowisk w administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, których sprawowanie zakłada wykonywanie władzy państwowej, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Komisja podkreśla, że art. 45 ust. 4 TfUE ma charakter wyjątku, który należy interpretować w sposób zawężający, a kryteria kwalifikujące do skorzystania z wyjątku należy rozpatrywać indywidualnie.

Analizując proponowane przepisy, należy ocenić, czy w przypadku Rzecznika ma zastosowanie wyjątek z zakresu swobody przepływu pracowników w ramach UE wskazany w art. 45 ust. 4 TfUE.

Zgodnie proponowaną ustawą Rzecznik będzie powoływany przez ministra spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez KRIR (art. 3 ust. 1 projektu). Odwołanie Rzecznika przez ministra może nastąpić tylko w przypadkach ściśle określonych ustawą (art. 3b projektu). Do zadań Rzecznika należałoby m.in. opiniowanie projektów aktów normatywnych; pomoc w organizacji mediacji między rolnikami a organami administracji publicznej; współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi; inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej oraz informacyjnej (art. 6 projektu). W zakresie ochrony praw rolników Rzecznik będzie mógł m.in. występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych;

⁶ Communication from the Commission "Free movement of workers – achieving the full benefits and potential (COM(2002) 694 final). Dokument niedostępny w języku polskim.

⁷ KOM(2010) 373 wersja ostateczna.

⁸ Jednocześnie Komisja Europejska wyraźnie zastrzega, że nie wszystkie stanowiska w wymienionych przez nią dziedzinach administracji publicznej wiążą się ze wykonywaniem władzy publicznej i odpowiedzialnością za ochronę ogólnych interesów państwa.

informować właściwe organy nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej; wnosić skargę nadzwyczajną; brać udział w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – na prawach przysługujących prokuratorowi; zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 7 projektu). Uwzględniając szczególną pozycję ustrojową Rzecznika, zakres jego zadań oraz jego kompetencje, należy uznać, że sprawowanie tego urzędu będzie wymagało istnienia szczególnych relacji w stosunku do państwa, wynikających z więzów obywatelstwa. Pełnienie funkcji Rzecznika byłoby więc zatrudnieniem w administracji publicznej, spełniającym kryterium wyjątku przewidzianego w art. 45 ust. 4 TfUE. W związku z tym należy stwierdzić, że w analizowanym przypadku wymóg obywatelstwa polskiego jest usprawiedliwiony, zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania, a projektowany przepis nie jest sprzeczny z prawem UE.

3.2. W art. 11 projektu przewidziano możliwość przetwarzania danych osobowych przez Rzecznika. Przepis ten wymaga oceny co do zgodności z RODO.

W art. 6 RODO wskazano podstawy przetwarzania danych osobowych w ogólności. Zgodnie z wymienioną regulacją przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy (i w takim zakresie, w jakim) spełniony jest co najmniej jeden z określonych w tym przepisie warunków.

W art. 10 RODO określono podstawy przetwarzania danych osobowych dotyczących wyroków skazujących oraz czynów zabronionych lub powiązanych środków bezpieczeństwa. Stosownie do tego przepisu przetwarzanie wymienionych kategorii danych osobowych powinno być dokonywane: 1) na podstawie art. 6 ust. 1 RODO oraz 2) wyłącznie pod nadzorem władz publicznych lub w oparciu o przepisy prawa UE lub prawa państwa członkowskiego przewidujące odpowiednie zabezpieczenia praw i wolności osób, których dane dotyczą. Zgodnie z art. 10 RODO wszelkie kompletne rejestry wyroków skazujących powinny być prowadzone wyłącznie pod nadzorem władz publicznych.

Zgodnie z art. 11 projektu Rzecznik będzie mógł przetwarzać wszelkie informacje niezbędne do realizacji swoich ustawowych zadań, w tym dane osobowe. Nie będzie mógł przetwarzać danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych. Ponadto, nie będzie mógł przetwarzać danych genetycznych, danych biometrycznych oraz danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej. Rzecznik będzie mógł przetwarzać dane osobowe, o których mowa w art. 10 RODO, wyłącznie w celu ochrony słuszných interesów rolników przy realizacji swoich ustawowych zadań. Rzecznik będzie mógł dopuścić do przetwarzania danych osobowych

osoby posiadające pisemne upoważnienie. Warunkiem udzielenia upoważnienia będzie pisemne zobowiązanie się osoby upoważnionej do zachowania przetwarzania danych osobowych w poufności.

Analiza art. 11 projektu prowadzi do wniosku, że proponowana regulacja spełnia kryteria przetwarzania danych osobowych określone w RODO.

W odniesieniu do przetwarzania przez Rzecznika danych osobowych na podstawie art. 6 RODO jako podstawę przetwarzania należy wskazać art. 6 ust. 1 lit. e RODO, określający, że przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem wówczas, gdy jest ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Ponadto, jak stanowi ust. 3 przywołanego przepisu, podstawa przetwarzania musi być określona w prawie UE lub w prawie krajowym, zaś w odniesieniu do celu przetwarzanie musi być niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi.

W zakresie przetwarzania przez Rzecznika szczególnych kategorii danych osobowych określonych w art. 10 RODO jako podstawę przetwarzania należy wskazać przywołany wyżej art. 6 ust. 1 lit. e RODO. Ponadto należy wskazać, że przetwarzanie będzie możliwe wyłącznie pod nadzorem władz publicznych, a projektowany art. 11 będzie stanowił podstawę prawną przetwarzania danych wymaganych na podstawie RODO, ograniczając zakres przetwarzania do realizacji ustawowych zadań Rzecznika.

Należy uznać, że proponowane rozwiązania w zakresie, w którym dotyczą ochrony danych osobowych, nie są sprzeczne z przepisami RODO.

4. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników w wersji uwzględniającej autopoprawkę nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 25 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1530/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.203.22.2025

Data wpływu 25.06.2026r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników (druk nr 1527) w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt przewiduje ustanowienie Rzecznika Praw Rolników (dalej: Rzecznik). Zgodnie z proponowaną ustawą Rzecznik ma stać na straży praw rolników, wykonując swoje zadania w celu wzmocnienia ochrony ich słusznym interesów, w szczególności w zakresie niezakłóconego prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i z poszanowaniem dobrych obyczajów, oraz mając na względzie zachowanie funkcji produkcyjnych wsi (art. 1 projektu).

Projekt określa w szczególności: zasady powołania, odwołania oraz długość kadencji Rzecznika (art. 3-3b projektu); zasady powołania i odwołania zastępcy Rzecznika (art. 4 projektu); organizację Biura Rzecznika i działalność pełnomocników terenowych (art. 5 i art. 13 projektu); zadania, kompetencje i obowiązki Rzecznika (art. 6-12 i art. 15-17 projektu); zasady finansowania wydatków związanych z funkcjonowaniem Rzecznika (art. 14 i art. 18 projektu).

Proponowana ustawa zakłada, że Rzecznik będzie powoływany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa (dalej: minister) spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych (dalej: KRIR). Projekt wprowadza m.in. wymóg polskiego obywatelstwa dla Rzecznika (art. 3 projektu). Rzecznik będzie mógł pełnić swoją funkcję jednorazowo w okresie kadencji wynoszącej 5 lat (art. 3a projektu).

Projekt zawiera także regulacje odnoszące się do przetwarzania danych osobowych (art. 11 projektu).

Proponowana ustawa przewiduje nowelizację ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹ (art. 15 projektu), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi² (art. 16 projektu) oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym³ (art. 17 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników w wersji uwzględniającej autopoprawkę **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 143, ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 622.

BEOS-1533/26

Warszawa, 30 czerwca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.2026.2025

Data wpływu 30.06.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o Rzeczniku Praw Rolników w wersji uwzględniającej autopoprawkę¹
(druk sejmowy nr 1527)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu dotyczącego słabszej pozycji rolników w relacjach, których stroną są władze publiczne, podmioty gospodarcze bądź partnerzy handlowi. Zdaniem Wnioskodawców w wymienionych przypadkach sytuacja materialna rolników nie zawsze pozwala im na uzyskanie odpłatnej pomocy prawnej. Wnioskodawcy uważają, że działalność rolników powinna podlegać ochronie z uwagi na jej charakter i ryzyka związane z uwarunkowaniami gospodarczymi (takimi jak wahania koniunktury lub gospodarcze skutki oddziaływania zjawisk przyrodniczych). W odpowiedzi na przedstawiony problem Wnioskodawcy proponują utworzenie instytucji Rzecznika Praw Rolników (dalej: Rzecznik), wykonującego w szczególności zadania o charakterze opiniodawczym, mediacyjnym czy z zakresu wsparcia prawnego rolników. W ocenie Wnioskodawców Rzecznik „pozwoli na zapewnienie rolnikom bezpieczeństwa ekonomicznego i prawnego”.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje ustanowienie Rzecznika Praw Rolników. Zgodnie z proponowaną ustawą Rzecznik ma stać na straży praw rolników, wykonując swoje

¹ Opinia dotyczy projektu z 8 lipca 2025 r., ujętego w druku sejmowym nr 1527, z uwzględnieniem autopoprawki z 10 czerwca 2026 r. (RPW/20183/2026)

zadania w celu wzmocnienia ochrony ich słuszných interesów, w szczególności w zakresie niezakłóconego prowadzenia działalności rolniczej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju i z poszanowaniem dobrych obyczajów, oraz mając na względzie zachowanie funkcji produkcyjnych wsi (art. 1 projektu).

Projekt określa w szczególności: zasady powołania, odwołania oraz długość kadencji Rzecznika (art. 3-3b projektu); zasady powołania i odwołania zastępcy Rzecznika (art. 4 projektu); organizację Biura Rzecznika i działalność pełnomocników terenowych (art. 5 i art. 13 projektu); zadania, kompetencje i obowiązki Rzecznika (art. 6-12 i art. 15-17 projektu); zasady finansowania wydatków związanych z funkcjonowaniem Rzecznika (art. 14 i art. 18 projektu).

Proponowana ustawa zakłada, że Rzecznik będzie powoływany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa spośród dwóch kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych. Projekt wprowadza m.in. wymóg polskiego obywatelstwa dla Rzecznika (art. 3 projektu). Rzecznik będzie mógł pełnić swoją funkcję jednorazowo w okresie kadencji wynoszącej 5 lat (art. 3a projektu).

Wśród zadań Rzecznika wymieniono: 1) opiniowanie projektów aktów normatywnych; 2) pomoc w organizacji mediacji między rolnikami a organami administracji publicznej; 3) współpracę z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi; 4) inicjowanie i organizowanie działalności edukacyjnej oraz informacyjnej (art. 6 projektu).

Zgodnie z projektem w zakresie ochrony praw rolników Rzecznik będzie mógł m.in. występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych; informować właściwe organy nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej; wnosić skargę nadzwyczajną; brać udział w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – na prawach przysługujących prokuratorowi; zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 7 projektu).

Podjęcie czynności przez Rzecznika nastąpi z urzędu lub na wniosek (art. 8 projektu).

Projekt zawiera także regulacje odnoszące się do przetwarzania danych osobowych (art. 11 projektu).

Proponowana ustawa przewiduje nowelizację ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich² (art. 15 projektu), ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ (art. 16 projektu) oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁴ (art. 17 projektu).

Zgodnie z art. 20 projektu proponowana ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.

³ Dz. U. z 2026 r. poz. 143, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 622.

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 przeglądu rozwiązań zagranicznych przeanalizowano istnienie i formy działania instytucji rzecznika rolników w Czechach, Francji, Holandii, Niemczech oraz Stanach Zjednoczonych. Ochrona interesów rolników jest realizowana w różnorodny sposób, w zależności od specyfiki danego państwa. Czechy, jako państwo sąsiadujące z Polską i leżące w Europie 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.

W Czechach nie istnieje odrębna instytucja rzecznika praw rolników. Ochrona praw jednostek w relacjach z administracją publiczną należy do zakresu działania Rzecznika Praw Obywatelskich (*Veřejný ochránce práv*⁵), który jest ogólnym organem kontroli administracji, a nie wyspecjalizowanym rzecznikiem sektora rolnego. Jednocześnie Ministerstwo Rolnictwa Republiki Czeskiej (*Ministerstvo zemědělství České republiky*⁶) odpowiada za kształtowanie i realizację polityki rolnej państwa, a interesy rolników reprezentują także organizacje rolnicze. W 2026 r. przy czeskim Ministerstwie Rolnictwa pojawiła się także funkcja tzw. rzecznika ds. żywności (*potravinový ombudsman*⁷). Nie jest to jednak rzecznik praw rolników ani odpowiednik czeskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Jego zadania dotyczą przede wszystkim przejrzystości łańcucha żywnościowego, cen żywności i praktyk handlowych, dlatego rozwiązanie to może mieć jedynie pośrednie znaczenie dla rolników.

We Francji znaczenie dla ochrony interesów rolników mogą mieć przede wszystkim dwie instytucje o różnym charakterze: Rzecznik Praw Obywatelskich (*Défenseur des Droits*⁸) oraz Mediator ds. Relacji Handlowych w Rolnictwie

⁵ Strona internetowa czeskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.ochrance.cz/o-nas/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 30 VI 2026 r.].

⁶ Strona internetowa czeskiego Ministerstwa Rolnictwa, <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/ministerstvo-zemedelstvi/o-ministerstvu>.

⁷ *Ministerstvo zemědělství, Ministr Sebestyán představil potravinového ombudsmana: Mediátor řešení vztahů mezi články potravinového řetězce a kontakt pro zákazníky a firmy*, 26 II 2026 r., <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/ministr-sebestyan-predstavil-potravinoveho-ombudsmana-mediator-reseni-vztahu-mezi-clanky-potravinoveho-retezce-a-kontakt-pro-zakazniky-a-firmy>.

⁸ Strona internetowa francuskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.defenseurdesdroits.fr/>.

(*Médiateur des Relations commerciales Agricoles*⁹). Rzecznik Praw Obywatelskich jest ogólnym organem ochrony praw, który może wypowiadać się w sprawach mieszczących się w zakresie jego kompetencji, także gdy dotyczą one sektora rolnego¹⁰. Mediator ds. Relacji Handlowych w Rolnictwie to instytucja koncentrująca się na polubownym rozwiązywaniu sporów w łańcuchu rolno-spożywczym. Jej głównym celem jest ułatwianie dialogu i osiąganie porozumień między uczestnikami rynku. Instytucją kieruje Mediator powoływany dekretem Prezydenta Republiki na okres trzech lat¹¹. W strukturze funkcjonuje również Mediator Delegowany, powoływany wspólnym zarządzeniem ministrów odpowiedzialnych za gospodarkę i rolnictwo, którego kadencja trwa trzy lata i może być odnowiona tylko raz. Instytucja prowadzi niezależne i poufne postępowania, wspierając strony w wypracowaniu wspólnego rozwiązania, które umożliwi kontynuację ich współpracy handlowej. Dodatkowo, Mediator wydaje opinie i zalecenia w sprawach o charakterze przekrojowym oraz może pełnić rolę zaufanej strony trzeciej przy wdrażaniu instrumentów zbiorowych. Jednym z zadań instytucji jest również rozwijanie działań za pośrednictwem referentów w regionach. W przypadku mediacji między dostawcą a dystrybutorem, instytucja opiera się na sieci wewnętrznych mediatorów w podmiotach handlowych, utworzonej począwszy od 2015 r. Dostawca może zwrócić się do tej sieci, a mediator wewnętrzny powinien udzielić pisemnej odpowiedzi w terminie 15 dni. Możliwe jest także równoległe przekazanie sprawy do Mediatora. Przepisy przyjęte w ramach ustawy na rzecz równowagi relacji handlowych w sektorze rolnym i żywnościowym oraz zdrowej, zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich żywności (tzw. ustawy EGalim) z 2018 r.¹² oraz późniejszych zmian, w szczególności ustawy EGalim 2¹³, wzmocniły pozycję tej instytucji, w tym w zakresie obowiązkowej mediacji w określonych sporach między profesjonalistami przed skierowaniem sprawy na drogę sądową. Czas trwania mediacji ograniczono zasadniczo do dwóch miesięcy, a uprawnienia Mediatora rozszerzono m.in. o rekomendowanie zmian umownych oraz wydawanie opinii i zaleceń. W razie niepowodzenia mediacji możliwe jest skierowanie sprawy do sądu w przyspieszonym trybie albo, w określonych sporach, do Komitetu do Spraw Rozstrzygania Sporów Handlowych w Rolnictwie (*Comité de règlement des différends commerciaux agricoles* – CRDCA¹⁴).

⁹ *Le médiateur des relations commerciales agricoles*, <https://agriculture.gouv.fr/le-mediateur-des-relations-commerciales-agricoles>.

¹⁰ *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 r., <https://www.defenseurdesdroits.fr/avis-de-la-defenseure-des-droits-sur-le-projet-de-loi-dorientation-pour-la-souverainete-en-matiere>.

¹¹ *Décret du 12 novembre 2025 portant nomination du médiateur des relations commerciales agricoles* - M. DAHAN (Jo-Michel), tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000052572914>.

¹² Informacje o ustawie: *EGalim 1: tout savoir sur la loi Agriculture et Alimentation*, <https://agriculture.gouv.fr/egalim-1>.

¹³ Informacje o ustawie: *Tout comprendre de la loi EGalim 2*, <https://agriculture.gouv.fr/tout-comprendre-de-la-loi-egalim-2>.

¹⁴ *Le Comité de règlement des différends commerciaux agricoles (CRDCA)*, <https://agriculture.gouv.fr/le-comite-de-reglement-des-differends-commerciaux-agricoles-crdca>.

Obok instytucji państwowych we Francji silną rolę w reprezentowaniu interesów rolników i opiniowaniu prawa odgrywają także wpływowe organizacje zawodowe i związki rolnicze, takie jak Krajowa Federacja Związków Zawodowych Rolników (*Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* – FNSEA), które aktywnie działają na rzecz swoich członków wobec władz krajowych i unijnych¹⁵.

W Holandii nie ma oddzielnego rzecznika praw rolników, ale Krajowy Rzecznik Praw Obywatelskich (*Nationale ombudsman*) rozpatruje skargi na działania administracji publicznej. W sprawach dotyczących działania resortu właściwego do spraw rolnictwa najpierw stosuje się wewnętrzną procedurę skargową w Ministerstwie Rolnictwa, Rybołówstwa, Bezpieczeństwa Żywnościowego i Przyrody (*Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur* – LVVN), a w razie niezadowolenia ze sposobu rozpatrzenia skargi można zwrócić się do Krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁶.

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 Związku Rolników (*Deutscher Bauernverband* – DBV¹⁷), który jako niezależna organizacja branżowa pełni kluczową rolę w reprezentowaniu interesów oraz postulatów rolników. Ponadto, kwestie związane z rolnictwem i jego regulacją pozostają w kompetencjach rządowych, w szczególności resortu właściwego do spraw rolnictwa i żywności, obecnie Federalnego Ministerstwa Rolnictwa, Żywności i Tożsamości Regionalnej (*Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat* – BMLEH), oraz podlegają debacie i rozstrzygnięciom w ramach prac parlamentu federalnego i parlamentów krajów związkowych, w tym ich właściwych komisji. Dodatkowo, w części krajów związkowych funkcjonują izby rolnicze (*Landwirtschaftskammern*¹⁸), które wspierają rolników w prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez świadczenie usług doradczych i szkoleń oraz pełnienie funkcji reprezentacyjnych.

W Stanach Zjednoczonych ochrona interesów 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* – USDA¹⁹) 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.

¹⁵ *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles*, <https://www.fnsea.fr/>.

¹⁶ *Een klacht indienen over het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur*, <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-visserij-voedselzekerheid-en-natuur/contact/klacht-over-ministerie>.

¹⁷ *Deutscher Bauernverband – Spitzenverband der Landwirtschaft*, <https://www.bauernverband.de/der-verband>.

¹⁸ *Jak izby rolnicze w Niemczech pomagają rolnikom?*, „Tygodnik Poradnik Rolniczy”, 28 VI 2019 r., <https://www.tygodnik-rolniczy.pl/wiadomosci-rolnicze/jak-izby-rolnicze-w-niemczech-pomagaja-rolnikom-2377354>.

¹⁹ Strona internetowa Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych, <https://www.usda.gov/>.

Stanowe departamenty rolnictwa współpracują na poziomie federalnym w ramach Krajowego Stowarzyszenia Stanowych Departamentów Rolnictwa (*National Association of State Departments of Agriculture – NASDA*²⁰). 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 na poziomie stanowym mają bezpośredni wpływ na sytuację rolników, obejmując regulacje dotyczące stosowania pestycydów, normy sanitarne oraz programy wsparcia.

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 administracyjnych i regulacyjnych, czego przykładem jest działający na poziomie hrabstwa San Mateo w Kalifornii rzecznik ds. rolnictwa (*Agricultural Ombudsman*²¹). Jego działalność rozpoczęła się w 2012 r. po warsztatach rolniczych, na których lokalni rolnicy zgłosili potrzebę takiego wsparcia. Rzecznik ds. rolnictwa ma za zadanie pomagać lokalnym producentom m.in. w procesie uzyskiwania pozwoleń, ułatwiać orientację w regulacjach, działać jako łącznik z hrabstwem, przybliżać pracownikom hrabstwa specyfikę rolnictwa, usprawniać proces wydawania pozwoleń oraz wspierać rentowność rolnictwa w hrabstwie. Usługi są bezpłatne, nie mają charakteru regulacyjnego i są poufne.

Na poziomie stanowym działa z kolei np. program rzecznika ds. rolnictwa Pensylwanii (*Pennsylvania Agricultural Ombudsman Program*²²). Działalność programu 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 finansowanie programu pochodzi z Departamentu Rolnictwa Pensylwanii na podstawie przepisów dotyczących okręgów ochrony środowiska. Działalność rzecznika ds. rolnictwa w Pensylwanii ma na celu pomoc rolnikom m.in. w rozwiązywaniu konfliktów i problemów administracyjnych lub regulacyjnych, 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.

²⁰ Strona internetowa National Association of State Departments of Agriculture, State Agriculture, <https://www.nasda.org/>. NASDA zrzesza stanowe departamenty rolnictwa ze wszystkich 50 stanów i czterech terytoriów; ich przedstawicielami są komisarze, sekretarze albo dyrektorzy tych departamentów.

²¹ Strona internetowa ds. rolnictwa Hrabstwa San Mateo, <https://smcaombudsman.com/>.

²² Pennsylvania Agricultural Ombudsman Program, <https://www.paaombudsman.com/about-us/program-details/>.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

W ramach uwag wprowadzających należy odnotować, że poselski projekt dotyczący utworzenia instytucji Rzecznika Rolników wpłynął do Sejmu 20 lutego 2025 r. (druk sejmowy nr 1113). 21 maja 2025 r. odbyło się I czytanie, a następnie projekt skierowano do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi²³. Do projektu sporządzono opinię w sprawie oceny skutków regulacji²⁴. Jednocześnie do Sejmu wpłynęła petycja nr BKSP-155-X-460/25, dotycząca uchwalenia ustawy o Rzeczniku Rolników. Na temat tej petycji sporządzono opinię prawną²⁵. Rekomendowano w niej przekazanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu, co też uczyniono 24 czerwca 2025 r.²⁶

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w Ministerstwie Rozwoju i Technologii przygotowany został projekt dotyczący zmiany ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców²⁷. Urząd miałby zmienić swoją nazwę i uzyskać więcej kompetencji, m.in. rozszerzając zakres swoich działań o rolników. Aktualnie projekt znajduje się na etapie opiniowania w ramach rządowego procesu legislacyjnego²⁸.

Obecnie przedkładany projekt poselski jest zbliżony do poprzedniego (druk sejmowy nr 1113) w tym znaczeniu, że dotyczy utworzenia nowej instytucji. Upřednio miał to być jednak Rzecznik Rolników, a w opiniowanym projekcie – Rzecznik Praw Rolników. Z tego powodu poczynione na tle poprzedniego projektu uwagi wprowadzające pozostają aktualne.

Zgodnie z art. 208 Konstytucji, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Zakres i sposób działania RPO określa ustawa. Jak stanowi art. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, 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 rolników²⁹. W polskim porządku prawnym ustawodawca reguluje funkcjonowanie następujących rzeczników poza RPO:

²³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1113>.

²⁴ *Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Rolników (druk sejmowy nr 1113)*, opinia BEOS z 1 IV 2025 r., BEOS-321/25.

²⁵ *Opinia prawna na temat petycji nr BKSP-155-X-460/25 dotyczącej uchwalenia ustawy o Rzeczniku Rolników*, opinia BEOS z 29 V 2025 r., BEOS-WP-671/25.

²⁶ <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-460/25>.

²⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw (UD218), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12399454/katalog/13140261#13140261>.

²⁸ Ibidem.

²⁹ 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/pl/kategoria-tematyczna/rolnicy-obr%C3%B3t-ziemi%C4%85-dop%C5%82aty>.

- 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 Dziecka³⁰),
- Rzecznik Praw Pacjenta (zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³¹ w celu ochrony praw pacjenta określonych w tej ustawie oraz w przepisach odrębnych ustanawia się Rzecznika Praw Pacjenta),
- Rzecznik Praw Pacjenta Szpitala Psychiatrycznego (zgodnie z art. 10b ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego³² 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 Finansowej³³ Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, powołuje Rzecznika Finansowego)³⁴,
- powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów (zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁵ 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 lotnicze³⁶ 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

³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 292.

³¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 581.

³² Dz. U. z 2024 r. poz. 917.

³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1109, ze zm.

³⁴ 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, 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.

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1616.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm.

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 kolejowym³⁷ 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 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 przedsiębiorców³⁸ 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 Przedsiębiorców³⁹).

W przeszłości proponowano także ustanowienie Rzecznika Praw Żołnierza⁴⁰, ostatecznie przeważyły jednak argumenty o braku potrzeby powoływania nowego organu o kompetencjach zbieżnych z zakresem działania już istniejących organów państwowych⁴¹.

³⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 697, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

³⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1668.

⁴⁰ Zob. posełski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza, druk sejmowy nr 3068, który wpłynął do Sejmu 23 X 2009 r., <https://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3068.htm>.

⁴¹ Zob. M. Stębel, *Opinia prawna dotycząca posełskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk nr 3068)*, opinia Biura Analiz Sejmowych z 31 VIII 2010 r., BAS-WAU/1319/10; autor opinii 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. 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 posełskim projekcie ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk nr 3068)*, opinia zlecona z 22 VII 2011 r., BAS-1789/11. 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 poświęconego Rzecznikowi Praw Obywatelskich, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003). W moim

Obecnie powołano przy Ministrze Edukacji zespół ds. praw i obowiązków ucznia, którego zadaniem jest praca nad zmianami ustawowymi dotyczącymi praw ucznia, a także powołanie rzecznika praw ucznia⁴².

Ponadto w poselskim projekcie ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym⁴³ proponuje się wprowadzenie przepisów dotyczących Rzecznika Praw Psychoterapeuty (zob. art. 105 projektu).

Jednocześnie rozważa się utworzenie instytucji Rzecznika Praw Podatnika⁴⁴. 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 ogniów⁴⁵.

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 wystarczający⁴⁶. 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 podmiotów⁴⁷.

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”.

⁴² <https://www.gov.pl/web/edukacja/ogolnopolski-rzecznik-praw-ucznia-powolanie-zespołu-ds-praw-i-obowiazkow-ucznia-przy-ministrze-edukacji>.

⁴³ Druk sejmowy nr 1345, z 11 II 2025 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1345>.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Jak się wydaje, podobne wątpliwości wyrażane są podczas konsultacji społecznych. Zob. np. ID ankiety: 218423, 219948 i 219949.

⁴⁷ Przykładowo na ile 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. Zembruski, *Pouczanie strony występującej w procesie cywilnym bez zawodowego pełnomocnika co do wnoszenia środków*

Jednym z często omawianych w literaturze przykładów strony słabszej jest konsument⁴⁸. Na tym tle wskazuje się, że początkowo ochronę przyznawano każdej 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 strony⁴⁹. 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.

Dodatkowo na tle pierwotnie przedłożonego projektu pojawiła się wątpliwość, czy przepisy, z których wynika, że funkcję Rzecznika Praw Rolników pełniłby prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych, a pełnomocnikami terenowymi byli prezesi izb rolniczych, nie stanowiłyby zdublowania obowiązującej już struktury samorządu rolniczego, a w efekcie, czy przyjęcie proponowanych regulacji jest niezbędne.

Pierwotnie proponowano, aby funkcję Rzecznika pełnił prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych. Minister właściwy do spraw rolnictwa miał powoływać prezesa Krajowej Rady na stanowisko Rzecznika, w terminie 7 dni od dnia wyboru prezesa Krajowej Rady. W ramach autopoprawy zmieniono sposób powołania Rzecznika. Skutkiem przyjęcia projektu będzie zatem wprowadzenie kompetencji dla ministra właściwego do spraw rolnictwa, który będzie powoływał Rzecznika spośród 2 kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych. Zdaniem Wnioskodawców ma to wzmocnić reprezentatywność samorządu rolniczego.

Skutkiem prawnym przyjęcia projektu będzie także doprecyzowanie wymogów, jakie powinna spełniać osoba, która ma zostać powołana na stanowisko Rzecznika. Przykładowo wymagana będzie „nieposzlakowana opinia”. Warto więc zauważyć,

zaskarżenia [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, Warszawa 2016, s. 844.

⁴⁸ 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 wybranych uprawnień* [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego*, op. cit., s. 625 i n.

⁴⁹ 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. Ibidem, s. 2.

że przesłanka ta jest ocenna⁵⁰. Przyjmuje się, że nieposzlakowana opinia to ogólna ocena w sferze etycznej przy uwzględnieniu zachowania się danej osoby zarówno w jej życiu prywatnym, jak i zawodowym, zaś osoba o nieposzlakowanej opinii to osoba nieskazitelna, której nie można nic zarzucić⁵¹. Utratę przymiotu nieposzlakowanej opinii nie tylko powoduje karalność danej osoby, ale też może ją powodować znalezienie się tej osoby w kręgu podejrzeń bądź insynuacji. Rzecznik musi pozostawać poza podejrzzeniami o zachowania sprzeczne z prawem⁵².

W ramach autopoprawki dookreślono również okres kadencji Rzecznika. Ma ona trwać 5 lat podobnie jak kadencja RPO i RPD. O ile jednak RPO i RPD mogą zostać powołani na kolejną kadencję, o tyle w autopoprawce podkreślono, że ta sama osoba może być Rzecznikiem tylko jedną kadencję. Podobnie Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może być Rzecznikiem tylko jedną kadencję.

Ponadto wprowadzono ustawowe przypadki, które zobowiązują ministra właściwego do spraw rolnictwa do odwołania Rzecznika przed upływem kadencji. Jak zaznaczono w uzasadnieniu do autopoprawki ma to na celu wzmocnienie niezależności Rzecznika i stabilności wykonywania powierzonych mu zadań. Wątpliwość może powodować przesłanka „rażącego naruszenia przepisów ustaw w związku z pełnieniem funkcji Rzecznika”. Z projektu nie wynika, kto i w jakim trybie weryfikowałby, czy doszło do rażącego naruszenia przepisów ustawy. Pojęcie rażącego naruszenia prawa jest zwrotem nieostрым; nie każde naruszenie prawa będzie stanowiło podstawę odwołania Rzecznika, a tylko istotne i dodatkowo związane z pełnieniem jego funkcji⁵³.

Należy także odnotować, że w przeszłości podejmowane były prace nad Kodeksem rolnym⁵⁴. 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”⁵⁵.

Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będzie utworzenie instytucji Rzecznika Praw Rolników, który ma reprezentować interesy rolników. Jak już zasygnalizowano w sekcji II opinii, projektowane przepisy zakładają m.in., kto

⁵⁰ Por. P. Ruczkowski [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 2, Lex.

⁵¹ Zob. wyrok NSA z 26 IV 2017 r., sygn. akt I OSK 977/16, Legalis.

⁵² A. Piszcz [w:] G. Koziół (red.), *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz* [w:] CEIDG. *Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 2, Legalis.

⁵³ Por. P. Ruczkowski [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców* [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 5, Lex.

⁵⁴ 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/lest-projekt-ustawy-o-gwarancjach-prawnych-dla-dzialalnosci-rolniczej.157513.html>.

⁵⁵ [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/792_sq_1/\\$file/792_sq_1.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/792_sq_1/$file/792_sq_1.pdf).

będzie pełnił funkcję Rzecznika⁵⁶ oraz sytuacje, w których Rzecznik jest odwoływany. Przepisy określają również czynności, które Rzecznik może wykonywać. Zgodnie z projektem Rzecznik ma wykonywać swoje zadania przy pomocy jednego zastępcy (art. 4 projektu) oraz przy pomocy Biura Rzecznika (art. 13 projektu). Zaproponowano, aby podjęcie czynności przez Rzecznika następowało z urzędu lub na wniosek (art. 8 projektu). Na określone organy, organizacje lub instytucje publiczne, do których zwróci się Rzecznik, nałożono obowiązek współdziałania i udzielania pomocy Rzecznikowi.

Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będą również zmiany w trzech innych ustawach. Konsekwencją ich wprowadzenia będzie przykładowo zobowiązanie RPO do współpracy z Rzecznikiem Praw Rolników, a także przyznanie legitymacji Rzecznikowi Praw Rolników do wzięcia udziału w każdym toczącym się postępowaniu na tle ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁷.

W uzasadnieniu do projektu wskazano, że instytucja jest wzorowana na Rzeczniku MŚP. 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 MŚP⁵⁸)⁵⁹. Wprowadzenie postulowanych regulacji może spowodować, że takie uwagi będą analogicznie podnoszone względem Rzecznika Praw Rolników.

Skutkiem prawnym wprowadzonych regulacji może być powstanie konfliktu kompetencji w zakresie reprezentowania interesów rolników przez Rzecznika Praw Rolników a np. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi lub Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁶⁰, których działania mogą nie być zbieżne.

Zgodnie z art. 1 projektu Rzecznik stoi na straży praw rolników, wykonując swoje zadania w celu wzmocnienia ochrony ich słuszych interesów, w szczególności w zakresie niezakłóconego rozwoju i z poszanowaniem dobrych obyczajów, oraz mając na względzie zachowania funkcji produkcyjnych wsi. Przepis używa tzw. klauzuli generalnych, np. „dobre obyczaje”, co w praktyce może powodować wątpliwości interpretacyjne.

⁵⁶ W projekcie (druk nr 1113) Rzecznik Rolników miał być powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa spośród kandydatów zgłoszonych przez związki zawodowe rolników indywidualnych, jeżeli związki te spełniają określone w przepisach warunki.

⁵⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

⁵⁸ P. Ruczkowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu*, Warszawa 2019, s. 380.

⁵⁹ A. Piszcz, *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz* [w:] G. Koziół (red.), *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 1.

⁶⁰ Zob. ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2023 r. poz. 1199, ze zm.

Trzeba też odnotować, że projektowana ustawa byłaby stosowana do rolników, przez których rozumie się „członków samorządu rolniczego, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych⁶¹”. Zgodnie z powołaną regulacją: „Członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są: 1) osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego w rozumieniu przepisów o podatku rolnym⁶²; 2) osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych⁶³; 3) członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe”. Biorąc zatem pod uwagę szeroki zakres zastosowania wskazanej regulacji, art. 2 projektu może powodować wątpliwości.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶⁴. Projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶⁵.

Po wniesieniu autopoprawki projekt był przedmiotem analiz BEOS dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁶⁶ oraz analizy w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶⁷.

2.

Projekt zasadniczo normuje zagadnienia nieobjęte regulacją Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Z punktu widzenia EKPC wątpliwości może budzić jedno rozwiązanie zawarte w projekcie. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa p. Polsce* (skarga nr 50849/21) stwierdził niezgodność procedury rozpoznawania skarg nadzwyczajnych z art. 6 EKPC. Przyznanie kolejnemu podmiotowi (Rzecznikowi Praw Rolników) kompetencji do wnoszenia skarg nadzwyczajnych rozszerzyłoby zakres wyjątków od zasady *res iudicata*, chronionej przez art. 6 EKPC, a w konsekwencji mogłoby pogłębić niezgodność tej instytucji z tą umową międzynarodową.

⁶¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 183.

⁶² Zob. ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. z 2024 r. poz. 1176, 1635, 1757.

⁶³ Zob. ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm. oraz ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.

⁶⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rolników* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski), opinia BEOS z 14 VII 2025 r., BEOS-WPEiM-1408/25.

⁶⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski) *jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 14 VII 2025 r., BEOS-WPEiM-1409/25.

⁶⁶ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rolników wraz z autopoprawką* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski), opinia BEOS z 25 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1529/26.

⁶⁷ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników wraz z autopoprawką* (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski) *jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 25 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1530/26.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

W myśl art. 2. projektu, ilekroć wskazuje się w projekcie na rolników, rozumie się przez nich członków samorządu rolniczego, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o izbach rolniczych (patrz pkt V.1. opinii). Jest to specyficznie rozszerzające rozumienie kategorii społeczno-zawodowej, jaką stanowią w Polsce rolnicy. W myśl tego przepisu rolnikiem jest każda z osób fizycznych i prawnych, będących podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Dostępne dane wskazują, że jest to ok. 5 mln osób⁶⁸. Natomiast według danych z Głównego Urzędu Statystycznego, rolników (czyli osób pracujących w rolnictwie) w Polsce jest 1,23 mln⁶⁹.

B. Wpływ na społeczeństwo

Projekt – wedle DSR – bierze pod ochronę rolników, czyli „istotną grupą zawodową, której dochody uzależnione są nie tylko od wahań koniunkturalnych, ale także od ryzyka o charakterze przyrodniczym”. Dodaje się, że „rolnicy są coraz mniej liczną grupą społeczną na obszarach wiejskich, dlatego też ich działalność powinna podlegać specjalnej ochronie, a na państwie powinien spoczywać obowiązek zapewnienia tej grupie społecznej bezpieczeństwa działalności i jej wsparcia”. Bez wątpienia w ostatnich trzech dekadach zaszły zasadnicze zmiany w strukturze własnościowej⁷⁰ i populacyjnej polskiej wsi. Pomiedzy 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 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. Rolnictwo zmienia swój charakter i przestaje być tylko reliktem gospodarki przedindustrialnej, ulega mechanizacji i automatyzacji, wykorzystywane są w nim technologie agrotechniczne⁷¹. Modernizujące i konsolidujące się rolnictwo nie jest elementem tradycyjnej gospodarki chłopskiej, na którą ludność wiejska byłaby niejako skazana, a staje się działalnością podlegającą standardowym zasadom gry rynkowej (wyboru specjalizacji zawodowej, nakładów inwestycyjnych, czy efektywności pracy). Naturalnie działalność rolnicza ma swoją specyfikę, jak każda branża gospodarcza, związaną z sezonowością, uzależnieniem od warunków pogodowych (klimatycznych) czy zmniejszoną elastycznością podaży związaną z okresem

⁶⁸ AGW, *Kółka rolnicze uważają, że wybory do izb rolniczych były zafalszowane*. KRIR odpowiada, „Gazeta Pomorska”, 27 IX 2019 r., <https://pomorska.pl/kolka-rolnicze-uwazaja-ze-wybory-do-izb-rolniczych-byly-zafalszowane-krir-odpowiada/art/c8-14455329> oraz M. Ciszewski, *Wstrzymanie finansowania izb rolniczych. Rozmawiamy z Wiktorem Szmulewiczem, prezesem KRIR*, „AgroNews”, 9 IV 2018 r., <https://agronews.com.pl/artyku/wstrzymanie-finansowania-izb-rolniczych-rozmawiamy-z-wiktorem-szmulewiczem-prezesem-krir>.

⁶⁹ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2024.

⁷⁰ E. Szymańska, *Zmiany struktury agrarnej na polskiej wsi w latach 1918–2018*, „Zeszyty Wiejskie” 2021 z. 27, s. 31-58.

⁷¹ M. Stępień, R. Pudenko, D. Gozdowski, E. S. Dobers, S. Samborski, *Rolnictwo precyzyjne*, WN PWN 2018.

wegetatywnym produkcji roślinnej czy cyklem hodowlanym pogłównia. Zatem argumentem wskazującym na potrzebę specjalnej ochrony rolnictwa nie jest zmniejszająca się liczba osób pracujących w rolnictwie, ponieważ odpływ siły roboczej z tego sektora może świadczyć o wzroście jego efektywności. Badacze od lat wskazują, że problemem polskiego rolnictwa jest przede wszystkim niska efektywność⁷². Z niej również wynika pozycja społeczna rolników w Polsce i ona wskazuje na potrzebę integracji interesów polskich rolników, która jest o tyle ważna, że rolnicy jako kategoria społeczno-zawodowa wykazują cechy grupy defaworyzowanej, z uwagi na dochody poniżej średniej krajowej⁷³, 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 zysk⁷⁴. W obrębie grupy społeczno-zawodowej rolników, obejmującej zarówno właścicieli przedsiębiorstw rolniczych, jak i rolników indywidualnych, występują istotne różnice jakościowe, jak i dotyczące zakresu potrzeb oraz interesów wymagających reprezentacji. Szukanie łączności i porozumienia między nimi mogłoby stanowić korzystny aspekt funkcjonowania instytucji Rzecznika.

Ponadto, w ostatnich latach zauważalną formą artykulacji interesów rolników (zarówno w Polsce, jak i w innych państwach Unii Europejskiej) były protesty społeczne⁷⁵. Wskazywane w ich trakcie obszary problemowe dotyczyły nieopłacalności wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu, jak i konkurencji ze strony rolnictwa ukraińskiego. Utworzenie instytucji Rzecznika potencjalnie mogłoby w przyszłości kanalizować podobne impulsy protestacyjne oraz ograniczyć ich zasięg i dynamikę. Zwłaszcza że kwestie rolnictwa dotyczą zrównoważonego rozwoju zarówno pod kątem bezpieczeństwa żywnościowego, jak i kwestii klimatycznych. Ponadto, dostępne badania i analizy wskazują, że grupy lobbingsowe są ważnym elementem kształtowania wspólnej polityki rolnej UE⁷⁶. Rzecznik Praw Rolnika jako nowa instytucja reprezentująca m.in. krajowe organizacje rolnicze zdaje się – wedle intencji Wnioskodawców – tę rolę w pewnym stopniu wypełniać. Jest to o tyle istotne, że Wspólna Polityka Rolna stanowi arenę sporów i rywalizacji krajów

⁷² J. Baran, *Efektywność polskiego rolnictwa na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej*, „Wies i Rolnictwo”, Nr 3 (172) 2016, <https://doi.org/10.53098/wir032016/03>.

⁷³ Ogólna mediana wynagrodzeń brutto w Polsce w kwietniu 2024 r. wynosiła 6 500 zł, zaś w sekcji A PKD (Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo) 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.

⁷⁴ 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>.

⁷⁵ R. Boßmeyer, *Bauern auf den Barrikaden: Warum Landwirte in Europa protestieren*, „Allgemeine Deutsche Zeitung”, 31 I 2024 r., <https://adz.news/artikel/artikel/bauern-auf-den-barrikaden-warum-landwirte-in-europa-protestieren>.

⁷⁶ Por. A. Zawojńska, *Rolnicze grupy interesu w Unii Europejskiej*, „Prace Wydziału Nauk Przyrodniczych, Seria B. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych” 2005, 43 (57), s. 887-893.

członkowskich, czego najnowszym przykładem jest konflikt wokół umowy UE-Mercosur⁷⁷.

Bardzo istotnym zagadnieniem, na które wskazują Wnioskodawcy, jest zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego przez krajowe rolnictwo. Jest to argument nabierający szczególnego znaczenia w kontekście ryzyka zrywania łańcuchów dostaw spowodowanych napięciami w stosunkach międzynarodowych, co może stanowić uzasadnienie dla publicznej ochrony rolników przyczyniających się do wzmacniania bezpieczeństwa żywnościowego państwa⁷⁸. Należy jednak zauważyć, że ta kwestia nie jest nowa w działalności administracji publicznej – w Polsce już funkcjonuje rozbudowany ekosystem instytucji wspierających sektor rolny. Wśród podstawowych jednostek wymienić można 9 instytucji: 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 Rolniczych⁷⁹. Ponadto, w publicznych bazach danych odnotowano 17 rolniczych związków zawodowych, 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 Unii Europejskiej. Zakładać więc można, że są to związki rozpoznawane przez MRiRW jako reprezentatywne dla sektora (Krajowa Rada Izb Rolniczych, Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych, NSZZ RI „Solidarność”, Związek Zawodowy 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).

Pojawia się wątpliwość, czy projektowana instytucja Rzecznika znajdzie unikalną przestrzeń dla swojej działalności w tak rozbudowanym ekosystemie instytucjonalnym. W związku z tym pojawia się uzasadniona wątpliwość dotycząca ryzyka dublowania kompetencji licznych już funkcjonujących instytucji oraz koncentracji dodatkowych uprawnień organizacyjnych i nowego statusu w rękach prezesa jednej z nich. Na podstawie danych przedstawionych w Tabeli 1 można wywnioskować, że wskazywane kompetencje są już przyporządkowane istniejącym instytucjom. Trudno więc jednoznacznie określić, co wyróżniałoby działania nowej instytucji. W kolumnach tabeli umieszczono kompetencje Rzecznika zawarte w art. 6. projektu, a w wierszach – instytucje.

⁷⁷ B.A. Jak umowa z Mercosur wpłynie na rolnictwo i przemysł UE?, „I-Rolnik”, 12 II 2025 r., <https://i-rolnik.pl/jak-umowa-z-mercosur-wplynie-na-rolnictwo-i-przemysl-ue/>.

⁷⁸ Por. J. Fikus, D. Skórmóg, Wpływ globalnych kryzysów na zakłócenia w łańcuchach dostaw, „Zarządzanie i Jakość”, Tom 4(4), 2022, s. 92-108.

⁷⁹ Instytucje wspierające rolnictwo, broszura MRiRW, <https://www.kpodr.pl/wp-content/uploads/2021/10/16-wkladek-merytorycznych.pdf>.

Tabela 1. Analiza dublowania kompetencji w instytucjonalnym ekosystemie wsparcia rolnictwa w Polsce

Organizacja/Instytucja	Opiniowanie prawa	Mediacje z administracją	Reprezentacja w UE	Działalność edukacyjna	Inne działania ochronne
Rzecznik Praw Rolnika (projekt)	✓	✓	✓	✓	✓
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (poza samozapatrzeniem rolnym)	✓	✓	×	✓	✓
Krajowa Rada Izb Rolniczych	✓	✓	✓	✓	✓
Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych	✓	×	✓	✓	×
NSZZ RI „Solidarność”	✓	✓	✓	✓	×
Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników	✓	×	✓	✓	×
Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”	✓	×	✓	✓	×
Związek Zawodowy Rolnictwa „Samobrona”	✓	×	✓	✓	×
Krajowe Zrzeszenie Producentów Rzepaku i Roślin Białkowych	✓	×	✓	✓	×
Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego	✓	×	✓	✓	×
Polska Federacja Rolna	✓	×	✓	✓	×
Związek Młodzieży Wiejskiej	✓	×	✓	✓	×
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	✓	✓	✓	✓	✓
Centrum Doradztwa Rolniczego	✓	✓	×	✓	✓
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	✓	×	×	✓	✓
Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych	✓	✓	✓	✓	✓
Legenda: ✓ – organizacja realizuje działania × – organizacja nie realizuje działania					

Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzone autopoprawką zmiany dotyczące sposobu powoływania Rzecznika, wymagań stawianych kandydatom, kadencyjności oraz zasad odwoływania z pełnionej funkcji nie powinny prowadzić do zasadniczo odmiennych skutków społecznych. Rezygnacja z automatycznego powiązania funkcji Rzecznika ze stanowiskiem prezesa KRIR sprzyja jednak większej samodzielności instytucji rzecznikowskiej (ang. *ombudsman*)⁸⁰. Rozwiązanie to może zwiększać niezależność i stabilność funkcjonowania Rzecznika względem struktur samorządu rolniczego

⁸⁰ Por. *Instytucje ochrony praw w Polsce*, 20 X 2025, <https://powroty.gov.pl/instytucje-ochrony-praw-w-polsce>.

oraz bieżących zmian personalnych w KRIR, w szczególności poprzez wprowadzenie procedury wyboru spośród dwóch kandydatów, ustanowienie pięcioletniej kadencji, określenie minimalnych wymagań kwalifikacyjnych oraz ograniczenie możliwości arbitralnego odwołania. Jednocześnie autopoprawka nie odnosi się do wątpliwości wyrażanych w odniesieniu do pierwotnego projektu, dotyczących wartości dodanej wynikającej z funkcjonowania nowego urzędu Rzecznika.

C. Konsultacje społeczne

Zainteresowanie konsultacjami społecznymi dotyczącymi omawianego projektu było stosunkowo niewielkie – wpłynęło 46 opinii, które można sklasyfikować jako: pozytywne, negatywne i krytyczno-konstruktywne:

1. wypowiedzi pozytywne podkreślają potrzebę ustawy, wskazują na korzyści dla rolników, argumentują o poprawie ich sytuacji prawnej;
2. wypowiedzi negatywne krytykują ustawę, wskazują na zbędne koszty, dublowanie kompetencji, zagrożenia biurokratyczne lub polityczne;
3. wypowiedzi krytyczno-konstruktywne są negatywne wobec obecnej formy ustawy, ale zawierają sugestie reform, alternatywne rozwiązania lub warunki, pod którymi projekt miałby sens.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt nie wywołuje bezpośrednio znaczących skutków gospodarczych. Dla przedsiębiorców powołanie Rzecznika nie prowadzi wprost do ograniczenia działalności gospodarczej ani zmiany przychodów i kosztów z tego tytułu. Pośrednio natomiast gospodarcze skutki projektu można rozważyć zarówno z punktu widzenia przedsiębiorców, jak i rolników (w rozumieniu projektu – patrz pkt V.1. opinii).

Oceniając skutki ekonomiczne należy wskazać, że zdecydowana większość regulacji projektu nie odnosi się do przedsiębiorców, ale dotyczy relacji rolników z organami, organizacjami i instytucjami publicznymi. Co prawda zarówno w uzasadnieniu do projektu, jak i w DSR wskazuje się na potrzebę niesienia przez Rzecznika pomocy rolnikom „w wielu relacjach prawnych z władzami publicznymi, z podmiotami gospodarczymi i partnerami handlowymi w sporach cywilnoprawnych i innych podobnych sytuacjach”. Tym niemniej w art. 6 projektu, w którym określono zadania Rzecznika, nie znalazły się odniesienia względem podmiotów gospodarczych. Jedynie w art. 7 projektu (ust. 1 pkt. 5 i 8), który definiuje zakres ochrony praw rolników, można wskazać na relacje rolników względem przedsiębiorców.

W art. 7 ust. 1 pkt 5 projektu określono, że Rzecznik ma możliwość „brania udziału w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych”. W odniesieniu do przedmiotowych spraw projekt odwołuje się ponadto do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeksu postępowania cywilnego (dalej k.p.c.)⁸¹.

⁸¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm., oraz 2025 r. poz. 620.

Zgodnie z art. 476 §1 k.p.c. przez sprawy z zakresu prawa pracy rozumie się sprawy: 1) o roszczenia ze stosunku pracy lub z nim związane; 1¹) o ustalenie istnienia stosunku pracy, jeżeli łączący strony stosunek prawny, wbrew zawartej między nimi umowie, ma cechy stosunku pracy; 2) o roszczenia z innych stosunków prawnych, do których z mocy odrębnych przepisów stosuje się przepisy prawa pracy; 3) o odszkodowania dochodzone od pracodawcy na podstawie przepisów o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Z kolei sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych odnoszą się przede wszystkim do organów rentowych, a przedsiębiorców dotyczyć mogą jedynie pośrednio, gdy uczestniczą w postępowaniu. Stosownie do art. 476 §2 k.p.c. przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się bowiem sprawy, w których wniesiono odwołanie od decyzji organów rentowych, dotyczących: 1) ubezpieczeń społecznych; 2) emerytur i rent; 4) innych świadczeń w sprawach należących do właściwości Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; 5) świadczeń odszkodowawczych przysługujących w razie wypadku lub choroby pozostających w związku ze służbą wojskową albo służbą w Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej [...]. Dodatkowo, zgodnie z art. 476 §3 k.p.c., przez sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych rozumie się także sprawy wszczęte na skutek niewydania przez organ rentowy decyzji we właściwym terminie, a także sprawy, w których wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności lub od decyzji wydanej przez ten zespół, sprawy o roszczenia ze stosunków prawnych między członkami otwartych funduszy emerytalnych a tymi funduszami lub ich organami oraz sprawy ze stosunków między emerytami lub osobami uposażonymi w rozumieniu przepisów o emeryturach kapitałowych a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych.

We wszystkich sprawach wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 5 projektu, w których stroną jest rolnik w rozumieniu projektu, Rzecznik będzie mógł brać udział w postępowaniu i chronić prawa rolników. Nie narusza to jednak równowagi w sporze między przedsiębiorcą a rolnikiem, a wręcz ją ustanawia, gdyż przedsiębiorcy mogą skorzystać z funkcjonującej już instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców⁸². Dla rolników z kolei wsparcie Rzecznika w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń jest korzystne, gdyż daje im możliwość wsparcia prawnego w tego typu postępowaniach. W razie sporu między rolnikiem a przedsiębiorcą, rolnicy mogliby otrzymać wsparcie i ochronę przed nieuczciwymi praktykami związanymi głównie z zatrudnieniem. Na analogiczną pomoc rolnicy mogliby liczyć w sporze z organami rentowymi. W tym kontekście projekt może mieć wpływ na rynek pracy i ubezpieczenia społeczne, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu oraz DSR.

Ponadto, w art. 7 ust. 1 pkt. 8 projektu wskazano na możliwość żądania przez Rzecznika wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu. W kontekście ekonomicznym może dotyczyć to m.in. oszustwa, fałszowania dokumentów, przestępstw gospodarczych o dużej szkodliwości społecznej. Rzecznik w takich przypadkach zgodnie z projektem również pełniłby rolę wsparcia prawnego dla rolników.

⁸² Dz. U. z 2018 r. poz. 648.

Dodatkowo należy wskazać, że działalność Rzecznika (pomijając kwestie powielania kompetencji wyrażone w pkt V.1. oraz pkt VI opinii) polegająca na opiniowaniu projektów aktów normatywnych mogłaby korzystnie wpłynąć na działalność rolniczą w ujęciu ekonomicznym. Chodzi o zabieganie o interesy rolników przy stanowieniu prawa.

Potencjalnie działania Rzecznika, które ograniczają lub eliminują przytoczone praktyki gospodarcze i wspierają rolników przy zmianach regulacji prawnych ich dotyczących, 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 z kolei odgrywa istotną rolę w bezpieczeństwie żywnościowym kraju. Dotyczy to wszystkich podmiotów rolnych, w tym rodzinnych gospodarstw, które odpowiadają za znaczącą część produkcji żywności⁸³. Jest to o tyle istotne, że to właśnie te małe podmioty mają najczęściej ograniczone możliwości finansowe, aby skorzystać z pomocy prawnej. Na ten aspekt zwrócono również uwagę w trakcie konsultacji społecznych⁸⁴.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników, w wersji uwzględniającej autopoprawkę, pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa, który zgodnie z projektem⁸⁵ będzie corocznie udzielał Rzecznikowi dotacji celowej na realizację jego zadań. Szacowany koszt funkcjonowania Rzecznika w latach 2026-2035 Wnioskodawcy określili na poziomie 90 mln zł, w tym corocznie wydatkowane ma być do 9 mln zł (ok. 6 mln zł rocznie na wynagrodzenia osób zatrudnionych w biurze Rzecznika – radców prawnych lub adwokatów oraz 3 mln zł rocznie – na koszty administracyjne). Zgodnie z intencją Wnioskodawców biuro Rzecznika ma nie stanowić jednostki sektora finansów publicznych⁸⁶.

W projekcie ustawy Wnioskodawcy ustalili maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika Praw Rolników. Szczegółowy podział maksymalnego limitu wydatków w poszczególnych latach kształtuje się następująco⁸⁷:

- 1) 2026 r. – 9 000 000 zł,
- 2) 2027 r. – 9 000 000 zł,
- 3) 2028 r. – 9 000 000 zł,
- 4) 2029 r. – 9 000 000 zł,
- 5) 2030 r. – 9 000 000 zł,
- 6) 2031 r. – 9 000 000 zł,

⁸³ K. Lowder & J. Scoet & T. Raney, *The Number, Size, and Distribution of Farms, Smallholder Farms, and Family Farms Worldwide*, 2016, "World Development", Elsevier, vol. 87(C).

⁸⁴ ID ankiet: 229144 i 229150.

⁸⁵ Por. art. 14 projektu.

⁸⁶ Por. art. 13 ust. 4 projektu.

⁸⁷ Por. art. 18 projektu.

- 7) 2032 r. – 9 000 000 zł,
- 8) 2033 r. – 9 000 000 zł,
- 9) 2034 r. – 9 000 000 zł,
- 10) 2035 r. – 9 000 000 zł.

Należy zwrócić uwagę, że Wnioskodawcy nie wskazali organu właściwego do monitorowania wykorzystania limitu wydatków oraz w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia limitu wydatków na dany rok budżetowy nie określili mechanizmu korygującego ani zasad jego stosowania.

Skutki finansowe dla sektora finansów publicznych Wnioskodawcy szacowali w następujący sposób:

- poziom wydatków na wydatki bieżące jednostki⁸⁸ określono na kwotę 3 mln zł rocznie;
- poziom wydatków na wynagrodzenia osobowe określono na poziomie 6 mln zł rocznie;
- założono następujące zatrudnienie w Biurze Rzecznika Praw Rolników:
 - Rzecznik Praw Rolników – powołany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa spośród 2 kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych,
 - jeden zastępca Rzecznika Praw Rolników – powołany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, na wniosek Rzecznika spośród członków zarządu Krajowej Rady Izb Rolniczych,
 - 16 powoływanych przez Rzecznika pełnomocników terenowych Rzecznika Praw Rolników, którymi są prezesi izb rolniczych⁸⁹,
 - Dyrektor Biura Rzecznika Praw Rolników,
 - trzy osoby do obsługi administracyjnej w Biurze Rzecznika Praw Rolników,
 - dziewięciu radców prawnych bądź adwokatów w Biurze Rzecznika Praw Rolników,
 - 16 radców prawnych bądź adwokatów zatrudnionych po jednym przy pełnomocnikach terenowych Rzecznika (przy czym zatrudnienie będzie mogło nastąpić na podstawie stosunku pracy bądź na podstawie umowy o świadczenie usług),
 - obsługa księgowa, informatyczna, inspektor ochrony danych osobowych.
- w pierwszym roku funkcjonowania Rzecznika Praw Rolników nie wyszczególniono dodatkowych kosztów związanych z uruchomieniem Biura Rzecznika Praw Rolników⁹⁰.

⁸⁸ Środki mają zostać przeznaczone na pokrycie kosztów administracyjnych biura, tj. kosztów: najmu powierzchni biurowych, zakupu energii elektrycznej, zakupu materiałów eksploatacyjnych (materiały i wyposażenie biurowe), usług telekomunikacyjnych, usług pocztowych, zakupu licencji (oprogramowanie biurowe, system aktów prawnych), wyjazdów służbowych, ekspertyz i analiz.

⁸⁹ Izby rolnicze są jednostkami organizacyjnymi samorządu rolniczego, a terenem ich działania jest obszar województwa (zob. art. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2022 r. poz. 183), stąd Krajowa Rada Izb Rolniczych reprezentuje 16 wojewódzkich izb rolniczych, <https://krir.pl/izby-rolnicze/>.

⁹⁰ Tj. m.in. wydatków majątkowych, kosztów utworzenia stanowisk pracy.

Wnioskodawcy nie przedstawili ilościowej metody szacowania kosztów wejścia w życie projektowanych rozwiązań, jedynie w uzasadnieniu wskazali, że roczny koszt funkcjonowania Rzecznika będzie mniejszy o 10 mln zł od maksymalnych rocznych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców⁹¹ oraz od zakładanych maksymalnych rocznych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika Rolników proponowanych w poselskim projekcie ustawy o Rzeczniku Rolników⁹².

Wnioskodawcy w pkt 7 DSR wskazali, że wejście w życie projektu wymagało będzie uruchomienia dodatkowych środków w części 32 – Rolnictwo, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa, nie wskazali jednak źródła ich finansowania.

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

Realizacja projektowanej regulacji będzie wpływać na sektor finansów publicznych (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 Praw Rolników będzie musiało zostać pokryte ze środków części 32 – Rolnictwo. Stąd konieczne będzie zapewnienie dodatkowych środków w kwocie 9 mln zł (w ujęciu całorocznym) w części 32 – Rolnictwo na dotację celową na realizację zadań Rzecznika Praw Rolników.

W celu próby oszacowania kosztów związanych z utworzeniem instytucji Rzecznika Praw Rolników dla SFP poddano analizie następujące dane dotyczące działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców⁹³ pochodzące ze sprawozdań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców obejmujących okres od 22 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz okres od 1 stycznia do 31 grudnia w latach 2019-2024⁹⁴:

- informacje o wykonanych wydatkach Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w latach 2018-2024 oraz o wykonanych wydatkach w podziale na wydatki bieżące jednostki oraz wynagrodzenia osobowe od roku 2019⁹⁵;

⁹¹ Zob. art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 ze zm.), zgodnie z którym maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w 2026 r. oraz w 2027 r. wynosi po 18 000 000 zł.

⁹² Zob. art. 25 ust. 1 poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Rolników (druk nr 1113), zgodnie z którym maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika Rolników w 2026 r. ma wynieść 20 330 tys. zł, natomiast w latach 2027-2034 – po 19 260 tys. zł rocznie.

⁹³ Z uwagi na wskazanie Wnioskodawcy, że „Instytucja Rzecznika Praw Rolników, na mocy projektowanej ustawy, jest wzorowana na istniejącej już od 2019 roku instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców”.

⁹⁴ Zob. <https://rzecznikmsp.gov.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci-rzecznika-malych-i-srednich-przedsiębiorcow/>.

⁹⁵ W sprawozdaniu Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców obejmującym okres od 22 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. nie prezentowano wykonanych wydatków w podziale na wydatki bieżące jednostki oraz wynagrodzenia osobowe.

- średni udział wydatków na wynagrodzenia osobowe w wydatkach na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ogółem w latach 2019-2024;
- strukturę oraz organizację Biura wraz z oddziałami terenowymi⁹⁶;
- zatrudnienie w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, w tym w oddziałach terenowych w latach 2018-2024.

W Tabeli 2 ujęto zbiorcze zestawienie danych dotyczących działalności Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Tabela 2. Wydatki ogółem oraz zatrudnienie w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w latach 2018-2024

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022*	2023	2024
Wykonanie wydatków ogółem (w zł)	1 663 641	8 242 093	9 593 274	11 828 315	12 406 661	13 063 973	16 996 805
Wynagrodzenia osobowe (w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne)	b.d.	3 700 166	4 973 462	6 478 173	7 160 646	7 657 943	9 531 882
Wydatki bieżące jednostki	b.d.	3 935 759	4 619 812	5 350 141	5 246 016	5 406 031	7 464 924
Udział wydatków na wynagrodzenia osobowe w wydatkach ogółem (w %)	-	44,9	51,8	54,8	57,7	58,6	56,1
Liczba osób zatrudnionych ogółem na dzień 31 grudnia	23	46	53	57	56	50	63
Oddział terenowy z siedzibą w Warszawie	19	29	35	38	36	31	42
Oddział terenowy z siedzibą w Krakowie	4	7	6	7	7	6	6
Oddział terenowy z siedzibą w Poznaniu	-	3	4	4	5	4	6
Oddział terenowy z siedzibą w Białymstoku	-	3	4	4	3	3	3
Oddział terenowy z siedzibą w Gdańsku	-	4	4	4	5	6	6

* w tym wydatki niewygasające

Źródło: Opracowanie i obliczenia własne na podstawie Sprawozdań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców obejmujących okres od 22 czerwca 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. oraz okres od 1 stycznia do 31 grudnia w latach 2019–2024.

Powyższe dane wskazują, że realizacja wydatków budżetowych na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w rzeczywistości ukształtowała się

⁹⁶ Siedziba Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od grudnia 2018 roku mieści się przy ul. Wilczej 46 w Warszawie. W skład Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wchodzi komórki organizacyjne: Gabinet Rzecznika, Wydział Wstępnej Analizy Wniosków, Wydział Interwencyjno-Procesowy, Wydział Prawno-Legislacyjny, Wydział Administracyjno-Finansowy oraz oddziały terenowe:

- 1) Oddział Terenowy z siedzibą w Białymstoku – obejmujący województwa podlaskie i warmińsko-mazurskie;
- 2) Oddział Terenowy z siedzibą w Gdańsku – obejmujący województwa kujawsko-pomorskie, pomorskie i zachodniopomorskie;
- 3) Oddział Terenowy z siedzibą w Krakowie – obejmujący województwa małopolskie, podkarpackie, śląskie i świętokrzyskie;
- 4) Oddział Terenowy z siedzibą w Poznaniu – obejmujący województwa dolnośląskie, lubuskie, opolskie i wielkopolskie.

Ponadto w województwach niewymienionych powyżej zadania oddziałów terenowych wykonują komórki organizacyjne Biura lub oddziały terenowe wskazane przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Por. § 5. załącznika do zarządzenia Nr 47 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Biuru Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. Urz. MPiT z 2018 r. poz. 47).

znacznie poniżej ustalonych ustawowo maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa w wysokości 7 500 000 zł w 2018 r. (tj. w pierwszym roku funkcjonowania), 19 000 000 zł w 2019 r. (tj. w kolejnym roku – pierwszym pełnym roku funkcjonowania) oraz 18 000 000 zł w latach 2020-2024⁹⁷.

Z analizy udziału wydatków na wynagrodzenia osobowe w wydatkach na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców ogółem wynika, że w latach 2019-2024, ich średni udział wyniósł 54,0%. Najwyższy udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach ogółem był w 2023 r. i wyniósł 58,6%. Jednocześnie należy wskazać, iż z założeń przyjętych przez Wnioskodawców do opiniowanego projektu wynika, że udział wydatków na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi w wydatkach bieżących jednostek budżetowych miałby kształtować się na poziomie 66,7%, tj. o 12,7 pkt proc. więcej niż wskazują dane empiryczne z wykonania wydatków na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w latach 2019-2024 i o 10,6 pkt proc. więcej niż dane empiryczne z wykonania wydatków w 2024 r.

Zgodnie z projektowanym art. 13 ust. 1-3 Rzecznik będzie wykonywał swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika, którym ma kierować dyrektor. Biuro Rzecznika będzie działać na podstawie statutu nadanego przez Rzecznika, który określi jego organizację. Ponadto zgodnie z projektowanym art. 5 Rzecznik powoła swoich pełnomocników terenowych, którymi mają być prezesi izb rolniczych, stąd można domniemywać, że w skład Biura Rzecznika będzie wchodzić 16 oddziałów terenowych. Z uwagi na brak szczegółowej informacji o projekcie, w wersji uwzględniającej autopoprawkę, struktury i organizacji Biura Rzecznika trudno jest przedstawić szacunek odnośnie kosztów bieżących jednostki i kosztów wynagrodzeń osobowych, a także nie jest możliwe odniesienie się do zakładanych przez Wnioskodawców kosztów w tym zakresie. Wnioskodawcy ani w uzasadnieniu, ani w DSR nie doprecyzowali informacji o sposobie obsługi administracyjnej oddziałów terenowych oraz o zatrudnionych w tym celu pracownikach.

Jednocześnie należy wskazać, że według danych empirycznych z wykonania wydatków na działalność Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w 2024 r. na wynagrodzenia osobowe wydatkowano kwotę 9,5 mln zł, natomiast na wydatki bieżące jednostki – kwotę 7,5 mln zł, co oznacza, że wydatki te były większe odpowiednio o 58,9% i o 148,8%⁹⁸ od zakładanego przez Wnioskodawców podziału planowanego rocznego maksymalnego limitu wydatków z budżetu państwa przeznaczonego na wykonywanie zadań Rzecznika Praw Rolników. Przy czym w skład Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w 2024 r. wchodziły cztery oddziały terenowe, natomiast w skład Biura Rzecznika Praw Rolników ma wejść 16 oddziałów terenowych. W tym kontekście wydaje się, że wskazane przez Wnioskodawców wydatki na działalność Rzecznika Praw Rolników w poszczególnych latach w okresie 2026-2035 mogą być zaniżone.

⁹⁷ Por. art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 1668, ze zm.).

⁹⁸ W obliczeniach nie uwzględniono średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano wyliczonych skutków finansowych. Zwrócono jedynie uwagę na generalnie zbyt duże koszty funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Rolników⁹⁹.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt wprowadza nową instytucję Rzecznika Praw Rolników. W związku z tym należy założyć zmianę obciążeń regulacyjnych. Zgodnie z projektem funkcję Rzecznika będzie pełnił prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych. Prezesa KRIR na stanowisko Rzecznika powołuje minister właściwy do spraw rolnictwa. Minister ma również uprawnienie do odwołania Rzecznika. Z perspektywy obciążeń regulacyjnych istotne jest również to, że Rzecznik będzie wykonywać swoje zadania przy pomocy zastępcy, którego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Rzecznika. Rzecznik może również ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Zgodnie z art. 13 projektu Rzecznik ma wykonywać swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Zgodnie z art. 10 projektu na organy, organizacje lub instytucje, do których zwróci się Rzecznik, został nałożony obowiązek współdziałania z Rzecznikiem i udzielania mu pomocy.

W zakresie skutków społecznych nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych. Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje także zmiany obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców. Projekt w wersji uwzględniającej autopoprawkę zakłada natomiast nałożenie nowych obowiązków na prezesów izb rolniczych w związku z pełnieniem funkcji pełnomocników terenowych Rzecznika Praw Rolników (zob. pkt VIII opinii).

Projekt wprowadza nową instytucję Rzecznika Praw Rolników. W związku z tym należy założyć zmianę obciążeń regulacyjnych. Zgodnie z pierwotnym projektem funkcję Rzecznika miał pełnić prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych. Prezesa KRIR na stanowisko Rzecznika miał powoływać minister właściwy do spraw rolnictwa. Zgodnie z autopoprawką do projektu Rzecznika powoływać będzie minister właściwy do spraw rolnictwa spośród 2 kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Izb Rolniczych. Minister właściwy do spraw rolnictwa ma także odwoływać Rzecznika w ustawowo określonych przypadkach.

Z perspektywy obciążeń regulacyjnych istotne jest również to, że Rzecznik będzie wykonywać swoje zadania przy pomocy zastępcy, którego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Rzecznika. Rzecznik może również ustanowić swoich pełnomocników terenowych. Zgodnie z art. 13 projektu Rzecznik ma wykonywać swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika. Wedle art. 10 projektu na organy, organizacje lub instytucje, do których zwróci się

⁹⁹ Zob. ID ankiety: 42499.

Rzecznik, został nałożony obowiązek współdziałania z Rzecznikiem i udzielania mu pomocy.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będzie utworzenie instytucji Rzecznika Praw Rolników. Najistotniejsze wątpliwości mogą dotyczyć samego utworzenia nowej instytucji, a także sposobu powołania Rzecznika (por. art. 3 projektu) i jego kompetencji (por. art. 6 i 7 projektu) – w tym zakresu tych kompetencji i ich rozgraniczenia względem innych podmiotów. Skutkiem prawnym, który zaistnieje w wyniku autopoprawki, będzie m.in. doprecyzowanie kwalifikacji osoby, która może zostać powołana na stanowisko Rzecznika. Skutkiem prawnym proponowanych przepisów będzie także ustawowe uregulowanie przypadków, które uprawniają ministra właściwego do spraw rolnictwa do odwołania Rzecznika przed upływem kadencji. Wątpliwości może powodować przesłanka „rażącego naruszenia przepisów ustaw w związku z pełnieniem funkcji Rzecznika”. Z projektu nie wynika, kto i w jakim trybie weryfikowałby, czy doszło do rażącego naruszenia przepisów ustawy, rozwiązanie to jest jednak znane ustawodawcy (por. art. 5 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców). Projektowane rozwiązania są co do zasady nieobjęte regulacją EKPC. Pewne wątpliwości z perspektywy art. 6 EKCP może jednak nasuwać propozycja przyznania Rzecznikowi Praw Rolników kompetencji do wnoszenia skarg nadzwyczajnych.

2. Skutki społeczne: Projekt przewiduje powołanie instytucji służącej ochronie interesów rolników – grupy narażonej na ryzyko rynkowe i przyrodnicze, kluczowej dla bezpieczeństwa żywnościowego kraju. Polskie rolnictwo przechodzi proces konsolidacji i modernizacji, maleje liczba małych gospodarstw, a duże funkcjonują jak przedsiębiorstwa, przy czym rolnicy pozostają częściowo grupą defaworyzowaną. Wątpliwości budzi jednak dublowanie kompetencji istniejących instytucji rolniczych.

3. Skutki gospodarcze: Projekt nie wywołuje bezpośrednio znaczących skutków gospodarczych. Zdecydowana większość regulacji projektu nie odnosi się do przedsiębiorców, ale dotyczy relacji rolników z organami, organizacjami i instytucjami publicznymi. Dla przedsiębiorców w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń projekt ustanawia równowagę, gdyż mogą skorzystać z funkcjonującej już instytucji Rzecznika MŚP (pomijając kwestie nakładających się kompetencji). Dla rolników z kolei wsparcie Rzecznika w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń jest korzystne, gdyż daje im możliwość wsparcia prawnego w tego typu postępowaniach. Ponadto ochrona praw rolników w procesie ustawodawczym oraz wobec nieuczciwych praktyk gospodarczych mogłaby przełożyć się na zwiększenie płynności finansowej i rentowności prowadzonej działalności rolniczej.

4. Skutki finansowe: Proponowane w projekcie, w wersji uwzględniającej autopoprawkę, ustanowienie Rzecznika Praw Rolników będzie pociągać za sobą obciążenie budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa. Wydatki z budżetu państwa przeznaczone na wykonywanie zadań Rzecznika Praw Rolników w latach 2026-2035 wyniosłyby 90 mln zł. Mając na uwadze, iż w projektowany skład Biura Rzecznika Praw Rolników może wejść 16 oddziałów terenowych wydaje się, że szacowane przez Wnioskodawców wydatki na działalność Rzecznika mogą być zaniżone.

5. Rozwiązania zagraniczne: Ochrona interesów rolników w innych państwach nie opiera się na jednolitym modelu rzecznika rolników. W Czechach i Holandii znaczenie mają przede wszystkim ogólne mechanizmy kontroli administracji publicznej, w tym działalność rzeczników praw obywatelskich, oraz właściwe resorty odpowiedzialne za politykę rolną. Najbardziej wyspecjalizowane rozwiązania występują we Francji, gdzie funkcjonuje Mediator ds. Relacji Handlowych w Rolnictwie, a w określonych sporach po nieudanej mediacji także Komitet do Spraw Rozstrzygania Sporów Handlowych w Rolnictwie. W Niemczech interesy rolników reprezentują głównie organizacje branżowe, a w części krajów związkowych także izby rolnicze. W Stanach Zjednoczonych system ma charakter zdecentralizowany – obok wsparcia oferowanego na poziomie federalnym przez Departament Rolnictwa funkcjonują stanowe i lokalne programy ukierunkowane przede wszystkim na pomoc w sprawach administracyjnych i regulacyjnych.

Autorzy:

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

Natalia Firlej, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Daniela Wybrańczyk, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

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, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 1 lipca 2026 r.

BSA II.022.20.2026

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.203.28.2025

Data wpływu 02.07.2026

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 czerwca 2026 r., SPS-III.020.203.25.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że *autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rolników* nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

SSN Zbigniew Kapiński

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
DANYCH OSOBOWYCH**

Mirosław Wróblewski

Warszawa, dnia 2 lipca 2026 r.

DPNT.401.278.2025.WL.MW

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.203.25.2025

02.07.2026

Data wpływu

**Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP**

**Kancelaria Sejmu RP
ADE: PL-16131-91348-YQW49-31**

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 30 czerwca 2026 r. (znak: SPS-III.020.203.25.2025), działając na podstawie art. 57 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679¹ (dalej jako „rozporządzenie 2016/679”) oraz art. 51 ustawy o ochronie danych osobowych², uprzejmie informuję, że do przedstawionej **autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rolników** (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski), Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jako organ nadzorczy **nie zgłasza uwag**.

Łączę wyrazy szacunku

Mirosław Wróblewski

Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych

/dokument w postaci elektronicznej

podpisany kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, str. 1 ze zm.).

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.).

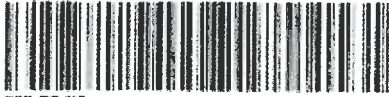


RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 14 lipca 2026 r.

RPW/24525/2026-1P



EZD RP KS

(OMS-78)

Data rejestracji: 2026-07-15

Data wpływu: 2026-07-15

1001-1.0280.232.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.203.32.2025

Data wpływu 16.07.26v.

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 czerwca 2026 r. nr SPS-III.020.203.25.2026, dotyczące autopoprawki do poselskiego projektu ustawy *o Rzeczniku Praw Rolników* (druk nr 1527), przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. z 2026 r. poz. 810), uprzejmie przedstawiam następującą uwagę do otrzymanej autopoprawki.

W art. 3 projektu ustawy wnioskodawcy określając szczegółowe wymagania, jakie musi spełniać kandydat na Rzecznika Praw Rolników w ust. 2 pkt 2 wskazali, że na stanowisko Rzecznika może być powołana osoba, która korzysta z pełni praw publicznych. Biorąc pod uwagę określone w art. 5, 6, 7 i nast. projektu ustawy *o Rzeczniku Praw Rolników* uprawnienia i zadania tego organu celowe byłoby, aby kandydat na stanowisko Rzecznika nie tylko korzystał z pełni praw publicznych, ale również miał pełną zdolność do czynności prawnych.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Dariusz Korneluk
Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego

Warszawa, dnia 14 lipca 2026 r.

Posel na Sejm RP

Mirosław Maliszewski

RPW/24500/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026–07–15
Data wpływu: 2026–07–15

Szanowny Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

Jako przedstawiciel wnioskodawców, poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rolników (druk 1527) przedkładam dodatkowe uzasadnienie do wniesionej autopoprawki.

Dodatkowe uzasadnienie

„Autopoprawka jest zgodna z prawem Unii Europejskiej”

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. 525.111.000.20334.2026

Data wpływu 15.07.2026

Warszawa, 8 sierpnia 2025 r.

PIU 393/2025

Szanowny Pan
Jacek Cichocki
Szef Kancelarii Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Polska Izba Ubezpieczeń, będąca zgodnie z art. 420 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 838 z późn. zm.) organizacją ubezpieczeniowego samorządu gospodarczego, w związku z konsultacjami społecznymi *poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Rolników (druk 1527)* zgłasza uwagę, aby w przypadku kontynuowania prac nad tym projektem ustawy Rzecznik Praw Rolników był organem reprezentującym wszystkich producentów rolnych.

Obecnie producenci rolni są reprezentowani przez kilkadziesiąt organizacji, izb, związków oraz innych zrzeszeń, co utrudnia konstruktywny dialog oraz wypracowanie optymalnych rozwiązań dla wszystkich stron. Powołanie nowej instytucji, która będzie reprezentowała interesy jedynie części producentów rolnych niewiele zmieni w stosunku do bieżącej sytuacji.

Przedstawiając powyższe stanowisko, Polska Izba Ubezpieczeń pozostaje do dyspozycji w sprawie wszelkich kwestii dotyczących rynku ubezpieczeniowego.

Z wyrazami szacunku,



Jan Grzegorz Prądyński
Prezes Zarządu
Polska Izba Ubezpieczeń

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III. DZO. 203. 12. 2025*

Data wpływu *12.08.25r.*