

BEOS-1406/25

Warszawa, 20 sierpnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.203.13.2025

Data wpływu 20.08.25r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o Rzeczniku Praw Rolników
(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 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu 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 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 i odwołania Rzecznika oraz jego zastępcy (art. 3-4 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 funkcję Rzecznika będzie pełnił prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych (dalej: KRIR). Minister właściwy do spraw rolnictwa powinien powołać Rzecznika w terminie 7 dni od dnia wyboru prezesa KRIR. Odwołanie Rzecznika powinno nastąpić w przypadku odwołania z funkcji prezesa KRIR albo wygaśnięcia mandatu prezesa KRIR (art. 3 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; wносить 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, wносить 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 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).

Proponowana ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2026 r.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 622, ze zm.

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, choć nie istnieje tam odrębna instytucja rzecznika praw rolników, ochrona praw rolników jest realizowana w ramach ogólnego systemu ochrony praw obywatelskich. Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (*Veřejného ochránce práv*⁴) odgrywa kluczową rolę w ochronie praw obywateli, w tym także w kwestiach związanych z rolnictwem. Jednocześnie Ministerstwo Rolnictwa Republiki Czeskiej (*Ministerstvo zemědělství České republiky*⁵) jest odpowiedzialne za kształtowanie i realizację polityki rolnej państwa, a w Czechach, podobnie jak w innych państwach UE, funkcjonują liczne organizacje rolnicze, których zadaniem jest reprezentowanie interesów rolników i lobbowanie na rzecz ich praw.

We Francji ochronę praw rolników zapewniają przede wszystkim dwie kluczowe instytucje: Rzecznik Praw Obywatelskich (*Défenseur des Droits*⁶) oraz Mediator ds. Relacji Handlowych w Rolnictwie (*Médiateur des Relations commerciales Agricoles*⁷). Rzecznik Praw Obywatelskich, jako główna instytucja stojąca na straży praw obywateli w relacjach z administracją, aktywnie monitoruje projekty aktów prawnych dotyczących rolnictwa i interweniuje w celu ochrony praw rolników w ich relacjach z państwem⁸. Natomiast Mediator ds. Relacji Handlowych

⁴ Strona internetowa czeskiego Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://www.ochrance.cz/o-nas/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 20 VIII 2025 r.].

⁵ Strona internetowa czeskiego Ministerstwa Rolnictwa: <https://mze.gov.cz/public/portal/mze/ministerstvo-zemedelstvi/o-ministerstvu>.

⁶ Strona internetowa francuskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.defenseurdesdroits.fr/>.

⁷ *Le médiateur des relations commerciales agricoles*, <https://agriculture.gouv.fr/le-mediateur-des-relations-commerciales-agricoles>.

⁸ *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>.

w Rolnictwie to instytucja koncentrująca się na rozstrzyganiu sporów w łańcuchu rolno-spożywczym. Jej głównym celem jest ułatwianie dialogu i osiąganie polubownych porozumień między uczestnikami rynku. Instytucją kieruje Mediator, powoływany dekretem Prezydenta Republiki⁹. 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 raz¹⁰. 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 bezpośrednio do tej sieci, a jeśli w ciągu 15 dni nie otrzyma satysfakcjonującej odpowiedzi, ma prawo skierować sprawę do Mediatora. Ustawa na rzecz równowagi w relacjach handlowych w sektorze rolnym i spożywczym oraz na rzecz zdrowej, zrównoważonej i dostępnej dla wszystkich żywności (tzw. ustawa EGalim) z 2018 r.¹¹, wielokrotnie nowelizowana, wzmocniła pozycję tej instytucji, wprowadzając obligatoryjną mediację przed drogą sądową. Czas trwania mediacji ograniczono do dwóch miesięcy, a także rozszerzono uprawnienia Mediatora o zalecanie zmian umownych, wydawanie opinii i zgłaszanie klauzul abuzywnych. W przypadku niepowodzenia mediacji ustawa przewiduje przyspieszone postępowanie sądowe. Oprócz instytucji państwowych, we Francji silną rolę w reprezentowaniu interesów rolników i opiniowaniu prawa odgrywają także wpływowe organizacje zawodowe i związki rolnicze, takie jak Krajowa Federacja Związków Zawodowych Rolników (*Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles* – FNSEA), które aktywnie działają na rzecz swoich członków wobec władz krajowych i unijnych¹².

W Holandii nie ma oddzielnego rzecznika praw rolników, ale Krajowy Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatruje skargi na Ministerstwo Rolnictwa, Przyrody i Jakości Żywności (*Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*), które jest odpowiedzialne za politykę rolną w Holandii¹³.

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

⁹ Décret du 22 décembre 2021 portant nomination du médiateur des relations commerciales agricoles, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000044547989>.

¹⁰ Obecnie w skład zespołu instytucji wchodzi Mediator (Thierry Dahan), Mediator Delegowany (Pierre Debrock) oraz Asystentka Dyrekcji (Sophie Debout), diagram struktury mediatora (IV 2025 r.), <https://agriculture.gouv.fr/telecharger/131429>.

¹¹ Informacje o ustawie: *EGalim 1: tout savoir sur la loi Agriculture et Alimentation*, <https://agriculture.gouv.fr/egalim-1>.

¹² *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles*, <https://www.fnsea.fr/>.

¹³ *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, <https://www.nationaleombudsman.nl/overheidsinstanties/ministerie-van-landbouw-natuur-en-voedselkwaliteit>.

działalności Niemieckiego Stowarzyszenia Rolników (*Deutscher Bauernverband* – DBV¹⁴), które jako niezależna organizacja branżowa pełni kluczową rolę w artikulacji i obronie praw oraz postulatów rolników. Ponadto, kwestie związane z rolnictwem i jego regulacją pozostają w kompetencjach rządowych, w szczególności Federalnego Ministerstwa Wyżywienia i Rolnictwa (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* – BMEL), oraz podlegają debacie i rozstrzygnięciom w ramach prac parlamentu federalnego i parlamentów krajów związkowych, w tym ich właściwych komisji. Dodatkowo, w niemieckim systemie funkcjonują izby rolnicze (*Landwirtschaftskammern*¹⁵), które wspierają rolników w prowadzeniu działalności gospodarczej poprzez świadczenie usług doradczych i szkoleń oraz pełnienie funkcji reprezentacyjnych.

W Stanach Zjednoczonych ochrona praw rolników realizowana jest w ramach zdecentralizowanego systemu administracyjnego, w którym nie funkcjonuje jednolita federalna instytucja rzecznika praw rolnych. Na poziomie federalnym Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych (*U.S. Department of Agriculture* – USDA¹⁶) pełni kluczową rolę, oferując wsparcie i programy dla rolników, jednakże regulacje w sektorze rolnym są w dużej mierze domeną poszczególnych stanów. W każdym z 50 stanów funkcjonuje urząd komisarza, dyrektora lub sekretarza ds. rolnictwa, odpowiedzialnego za stanowy departament rolnictwa. Komisarze ds. rolnictwa są zrzeszeni na poziomie federalnym w ramach Krajowego Stowarzyszenia Stanowych Departamentów Rolnictwa (*National Association of State Departments of Agriculture* – NASDA¹⁷). Kompetencje stanowych departamentów rolnictwa są zróżnicowane, co wynika z federalnej struktury USA, gdzie poszczególne stany mają znaczną autonomię w zakresie regulacji. Mogą one obejmować egzekwowanie prawa rolnego i przepisów dotyczących żywności, nadzór nad bezpieczeństwem żywności, zarządzanie zasobami naturalnymi oraz programy zwalczania szkodników i chorób roślin i zwierząt. Decyzje podejmowane przez komisarzy mają bezpośredni wpływ na codzienne życie rolników, obejmując regulacje dotyczące stosowania pestycydów, normy sanitarne oraz programy dotacji.

Chociaż na poziomie federalnym nie istnieje jeden centralny urząd rzecznika praw rolnych, to na szczeblu stanowym oraz lokalnym (hrabstw) funkcjonują różne inicjatywy i programy mające na celu wspieranie rolników w rozwiązywaniu problemów prawnych i administracyjnych, czego przykładem jest działający na poziomie hrabstwa San Mateo w Kalifornii Rzecznik Praw Rolników (*Agricultural Ombudsman*¹⁸). Jego działalność rozpoczęła się w 2012 r. po warsztatach rolniczych, na których lokalni rolnicy zgłosili potrzebę takiego wsparcia. Rzecznik

¹⁴ *Deutscher Bauernverband* – Spitzenverband der Landwirtschaft, <https://www.bauernverband.de/der-verband>.

¹⁵ 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>.

¹⁶ Strona internetowa Departamentu Rolnictwa Stanów Zjednoczonych: <https://www.usda.gov/>.

¹⁷ Strona internetowa NASDA: <https://www.nasda.org/>. NASDA jest organizacją zrzeszającą liderów stanowych departamentów rolnictwa (komisarzy, sekretarzy, dyrektorów) ze wszystkich 50 stanów i czterech terytoriów. Reprezentuje ona interesy rolników, ranczerów i producentów żywności poprzez łączenie poziomu gospodarstw z polityką, reprezentowanie interesów całego łańcucha dostaw żywności i otwieranie nowych rynków.

¹⁸ Strona internetowa Rzecznika Praw Rolników Hrabstwa San Mateo, <https://smcagombudsman.com/>.

Praw Rolników ma za zadanie pomagać lokalnym producentom m.in. w procesie uzyskiwania pozwoleń, ułatwiać zrozumienie regulacji, działać jako łącznik z hrabstwem, wspierać zrozumienie rolnictwa przez pracowników hrabstwa, usprawniać proces wydawania pozwoleń oraz wspierać rentowność rolnictwa w hrabstwie. Usługi są bezpłatne, nie mają charakteru regulacyjnego i są poufne.

Na poziomie stanowym działa z kolei np. Rzecznik Praw Rolników Pensylwanii (*Pennsylvania Agricultural Ombudsman*¹⁹). Działalność Rzecznika rozpoczęła się w 2000 r. jako pilotażowy program w południowo-wschodniej Pensylwanii i w ciągu dwóch lat stała się programem stałym. W 2005 r. zatrudniono drugiego Rzecznika w zachodniej Pensylwanii. Rzecznicy są zatrudnieni przez Okręgi Ochrony Środowiska Lancaster i Blair, a finansowani przez Departament Rolnictwa Pensylwanii na podstawie prawa o okręgach ochrony środowiska²⁰. Działalność Rzecznika Praw Rolników w Pensylwanii ma na celu pomoc rolnikom m.in. w rozwiązywaniu konfliktów i problemów prawnych, które mogą wynikać z interakcji z agencjami rządowymi, organizacjami środowiskowymi lub innymi podmiotami. Rzecznik pomaga w sprawach dotyczących regulacji środowiskowych, pozwoleń, dotacji i innych kwestii administracyjnych.

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

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

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 Wsi²¹. Do projektu została sporządzona opinia w sprawie oceny skutków regulacji²². Jednocześnie do Sejmu wpłynęła petycja nr BKSP-155-X-460/25, dotycząca uchwalenia ustawy o Rzeczniku Rolników. Na temat tej petycji sporządzono opinię prawną²³. Rekomendowano w niej przekazanie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi opinii w sprawie rozpatrywanego przez nią projektu, co też uczyniono 24 czerwca 2025 r.²⁴

Jednocześnie należy zaznaczyć, że w Ministerstwie Rozwoju i Technologii przygotowany został projekt dotyczący zmiany ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Urząd miałby zmienić swoją nazwę i uzyskać więcej

¹⁹ *Pennsylvania Agricultural Ombudsman Program*, <https://www.paagombudsman.com/about-us/program-details/>.

²⁰ *Conservation District Law*, tekst w j. angielskim: <https://www.pacd.org/wp-content/uploads/2009/06/217.pdf>.

²¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1113>.

²² *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.

²³ *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.

²⁴ <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=PETYCJA&NrPetycji=BKSP-155-X-460/25>.

kompetencji, m.in. rozszerzając zakres swoich działań o rolników. 25 lipca 2025 r. zakończył się termin wnoszenia uwag do projektu²⁵.

Obecnie przedkładany projekt poselski jest zbliżony do poprzedniego (druk sejmowy nr 1113) w tym znaczeniu, że dotyczy utworzenia nowej instytucji. Uprzednio 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 (dalej: RPO) 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 rolników²⁶. W polskim porządku prawnym ustawodawca reguluje funkcjonowanie następujących rzeczników poza RPO:

- Rzecznik Praw Dziecka (zgodnie z art. 72 ust. 4 Konstytucji kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka określa ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka²⁷),
- Rzecznik Praw Pacjenta (zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta²⁸ 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 psychicznego²⁹ 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 Finansowej³⁰ Prezes

²⁵ <https://businessinsider.com.pl/pr.awo/rewolucja-u-rzecznika-msp-chce-zajac-sie-rolnikami-i-przygotowywaniem-prawa/97n2n0l>; <https://bank.pl/rzecznik-msp-chce-nowych-kompetencji/>; <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-rzeczniku-malych-i-srednich-przedsiębiorców-oraz-niektórych-innych-ustaw>; <https://rzecznikmsp.gov.pl/projekt-zmiany-ustawy-o-rzeczniku-przyjęty-z-aprobata/>; <https://biznes.newseria.pl/news/rzecznik-msp-na-mocy-p102068120>.

²⁶ 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>.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 292.

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 581.

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 917.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1109, ze zm.

Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, powołuje Rzecznika Finansowego)³¹,

- powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów (zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³² 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 lotnicze³³ przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego działa Rzecznik Praw Pasażerów prowadzący postępowanie w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich między pasażerem a: 1) przewoźnikiem lotniczym – w zakresie roszczeń majątkowych wynikających z przepisów rozporządzenia nr 261/2004/WE, 2) przewoźnikiem lotniczym, organizatorem turystyki albo sprzedawcą biletów – w zakresie roszczeń majątkowych wynikających z przepisów rozporządzenia nr 2111/2005/WE – w przypadku lotów wykonywanych z lotnisk znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz lotów z krajów trzecich na te lotniska, obsługiwanych przez wspólnotowych przewoźników lotniczych),
- Rzecznik Praw Pasażera Kolei (zgodnie z art. 16a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym³⁴ 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 przedsiębiorców³⁵ na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców stoi Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Sposób

³¹ 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.

³² Dz. U. z 2024 r. poz. 1616.

³³ Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 697, ze zm.

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 236, ze zm.

działania Rzecznika MŚP określa ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców³⁶).

W przeszłości proponowano także ustanowienie Rzecznika Praw Żołnierza³⁷, ostatecznie przeważały jednak argumenty o braku potrzeby powoływania nowego organu o kompetencjach zbieżnych z zakresem działania już istniejących organów państwowych³⁸.

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 ucznia³⁹.

Ponadto w poselskim projekcie ustawy o zawodzie psychoterapeuty oraz samorządzie zawodowym⁴⁰ proponuje się wprowadzenie przepisów dotyczących Rzecznika Praw Psychoterapeuty (zob. art. 105 projektu).

Jednocześnie rozważa się utworzenie instytucji Rzecznika Praw Podatnika⁴¹. W literaturze w odniesieniu do Rzecznika Praw Podatnika podkreślono, że

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1668.

³⁷ Zob. poselski 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>.

³⁸ Zob. M. Stębel, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk nr 3068)*, opinia Biura Analiz Sejmowych z 31 VIII 2010 r., BAS-WAU/P 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 prowadziłyby do przekazania temu podmiotowi zadań przypisanych na poziomie konstytucyjnym Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Oznaczałoby to faktyczną deprecjację normy zawartej w akcie o najwyższej mocy prawnej w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego za pomocą normy pomieszczonej w akcie rangi ustawowej”. Zob. też J. Sułkowski, *Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy o Rzeczniku Praw Żołnierza (druk nr 3068)*, 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 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”.

³⁹ <https://www.gov.pl/web/edukacja/ogolnopolski-rzecznik-praw-ucznia--powolanie-zespolu-ds-praw-i-obowiazkow-ucznia-przy-ministrze-edukacji>.

⁴⁰ RPW/5317/2025, 11 II 2025 r., [https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-5317-2025/\\$file/10-RPW-5317-2025.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/Projekty/10-RPW-5317-2025/$file/10-RPW-5317-2025.pdf).

⁴¹ 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.

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 ogniw⁴².

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 wystarczający⁴³. 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 podmiotów⁴⁴. Jednym z często omawianych w literaturze przykładów strony słabszej jest konsument⁴⁵. 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 kategoryjnej 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,

⁴² Ibidem.

⁴³ Jak się wydaje, podobne wątpliwości wyrażane są podczas konsultacji społecznych. Zob. np. ID ankiety: 218423, 219948 i 219949.

⁴⁴ Przykładowo na tle postępowania cywilnego wskazuje się, że ochrona strony słabszej polega na udzielaniu pouczeń, a celowość tego działania występuje wówczas, gdy czynności podejmowane są przez osobę nieporadną lub niemającą dostatecznej znajomości prawa. Zob. T. Zembruski, *Pouczanie strony występującej w procesie cywilnym bez zawodowego pełnomocnika co do wnoszenia środków zaskarżenia* [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, Warszawa 2016, s. 844.

⁴⁵ 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.

po spełnieniu określonych przesłanek, pozwalających na uznanie danej osoby za słabszą stronę kontraktu (choć nie zawsze jest to wyrażnie dookreślone). Tymi przesłankami są najczęściej rażąca nierównowaga stron umowy lub/i pozostawanie w zależności różnego rodzaju od drugiej strony⁴⁶. 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 przedkładanego projektu pojawia 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.

Należy także odnotować, że w przeszłości podejmowane były prace nad Kodeksem rolnym⁴⁷. 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”⁴⁸.

Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będzie utworzenie instytucji Rzecznika Praw Rolników, który ma reprezentować interesy rolników. Jak już zasygnalizowano w pkt II opinii, projektowane przepisy zakładają m.in., kto będzie pełnił funkcję Rzecznika (prezes KRIR⁴⁹) 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Zob. <https://www.rp.pl/nieruchomosci/art37904491-kodeks-rolny-ograniczenia-w-egzekucji-ogranicza-rolnikom-szanse-na-kredyt>. Obecnie wspomina się o projekcie ustawy o gwarancjach prawnych dla działalności rolniczej, zob. <https://www.farmer.pl/finanse/jest-projekt-ustawy-o-gwarancjach-prawnych-dla-dzialalnosci-rolniczej.157513.html>.

⁴⁸ [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).

⁴⁹ 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.

w każdym toczącym się postępowaniu na tle ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁰.

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 MŚP⁵¹)⁵². 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 Rolnictwa⁵³, 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.

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 rolniczych⁵⁴”. 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 rolnym⁵⁵; 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 prawnych⁵⁶; 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.

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

⁵¹ P. Ruczkowski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu*, Warszawa 2019, s. 380.

⁵² A. Piszcz, *Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców. Komentarz* [w:] G. Kozieł (red.), *CEIDG. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. Przedsiębiorcy zagraniczni w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 1.

⁵³ Zob. ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 2023 r. poz. 1199, ze zm.

⁵⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 183.

⁵⁵ Zob. ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. z 2024 r. poz. 1176, 1635, 1757.

⁵⁶ 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.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵⁷. Projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁵⁸.

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.

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 osób⁵⁹. Natomiast według danych z Głównego Urzędu Statystycznego, rolników (czyli osób pracujących w rolnictwie) w Polsce jest 1,23 mln⁶⁰.

⁵⁷ *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. Jak wskazano w opinii poselski projekt ustawy o Rzeczniku Praw Rolników nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

⁵⁸ *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. W opinii podkreślono, że projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

⁵⁹ 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/ar/c8-14455329> oraz M. Ciszewski, *Wstrzymanie finansowania izb rolniczych. Rozmawiamy z Wiktorem Szmulewiczem, prezesem KRIR*, „AgroNews”, 9 IV 2018 r., <https://agronews.com.pl/artukul/wstrzymanie-finansowania-izb-rolniczych-rozmawiamy-z-wiktorem-szmulewiczem-prezesem-krir>.

⁶⁰ *Rocznik Statystyczny Rolnictwa*, GUS, Warszawa 2024.

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 wątplenia w ostatnich trzech dekadach zaszły zasadnicze zmiany w strukturze własnościowej⁶¹ i populacyjnej polskiej wsi. Pomiędzy 1990 r. a 2020 r. liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się o połowę (z 2,6 mln do 1,3 mln). Mimo że wzrosła przeciętna powierzchnia gospodarstwa z 7,1 ha w 1994 r. do 11,35 ha w 2020 r., to ponad połowę ich stanowią gospodarstwa do 5 ha. Między 2010 r. a 2020 r. spadła liczba gospodarstw najmniejszych obszarowo (1-2 ha) i wzrosła liczba tych o powierzchni 30-100 ha oraz powyżej 100 ha. Rolnictwo zmienia swój charakter i przestaje być tylko reliktem gospodarki przedindustrialnej, ulega mechanizacji i automatyzacji, wykorzystywane są w nim technologie agrotechniczne⁶². 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 wegetatywnym produkcji roślinnej czy cyklem hodowlanym pogłowia. 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 efektywność⁶³. 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 krajowej⁶⁴, uzależnienie od transferów socjalnych i dopłat unijnych oraz dezintegrację terytorialną i społeczną. Z drugiej jednak strony jest to grupa silnie profesjonalizująca się, wykorzystująca dopłaty unijne jako element modeli biznesowych, trendy związane z rolnictwem ekologicznym, mechanizacją i automatyzacją rolnictwa. Sprawia to, że ponad pięćdziesięcio-hektarowe gospodarstwa rolne zaczynają przypominać swoją

⁶¹ E. Szymańska, *Zmiany struktury agrarnej na polskiej wsi w latach 1918–2018*, Zeszyty Wiejskie 2021 z. 27, s. 31–58.

⁶² M. Stępień, R. Pudółko, D. Gozdowski, E. S. Dobers, S. Samborski, *Rolnictwo precyzyjne*, WN PWN 2018.

⁶³ J. Baran, *Efektywność polskiego rolnictwa na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej*, Wieś i Rolnictwo, Nr 3 (172) 2016, <https://doi.org/10.53098/wir032016/03>.

⁶⁴ 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.

charakterystyką przedsiębiorstwa nastawione na zysk⁶⁵. 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 społeczne⁶⁶. 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 lobbujące są ważnym elementem kształtowania wspólnej polityki rolnej UE⁶⁷. 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 członkowskich, czego najnowszym przykładem jest konflikt wokół umowy UE-Mercosur⁶⁸.

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 państwa⁶⁹. 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

⁶⁵ 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>.

⁶⁶ 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>.

⁶⁷ Por. A. Zawojska, *Rolnicze grupy interesu w Unii Europejskiej*, „Prace Wydziału Nauk Przyrodniczych, Seria B. Prace Komisji Nauk Rolniczych i Biologicznych”, 2005, 43 (57), s. 887-893.

⁶⁸ 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/>.

⁶⁹ Por. J. Fikus, D. Skórnóg, *Wpływ globalnych kryzysów na zakłócenia w łańcuchach dostaw*, „Zarządzanie i Jakość”, Tom 4(4), 2022, s. 92-108.

Hodowli Zwierząt czy Krajowy Związek Rolników Kółek i Organizacji Rolniczych⁷⁰. 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. Warto rozważyć ewentualne negatywne skutki utworzenia tej nowej instytucji.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że instytucje stanowiące czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego powinny, dla zapewnienia swojej efektywności, obejmować zakresem działalności ochronę możliwie szerokich kręgów społecznych (tzw. instytucje włączające), unikając jednocześnie dysfunkcjonalnego zawężania się do reprezentowania określonych grup interesów (tzw. instytucje wyzyskujące)⁷¹. Jest to szczególnie istotne w kontekście projektowanych rozwiązań, zgodnie z którymi funkcje Rzecznika miałby sprawować prezes KRIR. 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. Zasadne wydaje się również pytanie o reprezentatywność tej instytucji wobec całego środowiska rolniczego, gdyż – jak pokazuje praktyka – zdecydowana większość rolników nie uczestniczy w działalności izb rolniczych. Według danych, które spłynęły do KRIR z wojewódzkich izb rolniczych w wyborach władz na około 5 mln uprawnionych udział wzięło ok. 140 tys. osób. Frekwencja ogólna wyniosła 4,34 %⁷². W tabeli 1 przedstawiono analizę dublowania kompetencji. W kolumnach umieszczono kompetencje Rzecznika zawarte w art. 6. projektu, a w wierszach – instytucje.

⁷⁰ Instytucje wspierające rolnictwo, broszura MRiRW, <https://www.kpodr.pl/wp-content/uploads/2021/10/16-wkladek-merytorycznych.pdf>.

⁷¹ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają?*, Poznań 2024, s. 337-372.

⁷² M. Kowalczyk, *Izby Rolnicze wymagają zmian*, „Agro Fakty”, <https://www.agrofakt.pl/izby-rolnicze-wymagaja-zmian>.

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)	✓	✓	✓	✓	✓
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 „Samoobrona”	✓	×	✓	✓	×
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.

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.)⁷³.

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

⁷³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm., oraz 2025 r. poz. 620.

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 praw 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 Przedsiębiorców⁷⁴. 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.

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 żywności⁷⁵. 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 społecznych⁷⁶.

⁷⁴Dz. U. z 2018 r. poz. 648.

⁷⁵ 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).

⁷⁶ ID ankiety: 229144 i 229150.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projektowana ustawa o Rzeczniku Praw Rolników pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa, który zgodnie z projektem⁷⁷ 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 publicznych⁷⁸.

W projekcie Wnioskodawcy ustalili maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika Praw Rolników, które w latach 2026-2035 mają wynieść łącznie 90 mln zł. Szczegółowy podział maksymalnego limitu wydatków w poszczególnych latach kształtuje się następująco⁷⁹:

1. 2026 r. – 9 mln zł,
2. 2027 r. – 9 mln zł,
3. 2028 r. – 9 mln zł,
4. 2029 r. – 9 mln zł,
5. 2030 r. – 9 mln zł,
6. 2031 r. – 9 mln zł,
7. 2032 r. – 9 mln zł,
8. 2033 r. – 9 mln zł,
9. 2034 r. – 9 mln zł,
10. 2035 r. – 9 mln 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 jednostki⁸⁰ 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:

⁷⁷ Por. art.14 projektu.

⁷⁸ Por. art. 13 ust. 4 projektu.

⁷⁹ Por. art. 18 projektu.

⁸⁰ 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.

- Rzecznik Praw Rolników – powołany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych,
 - 1 zastępca Rzecznika Praw Rolników – powołany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, na wniosek Rzecznika, spośród członków zarządu KRIR,
 - 16 pełnomocników terenowych Rzecznika Praw Rolników – powoływanych przez Rzecznika, którymi są prezesi izb rolniczych⁸¹,
 - Dyrektor Biura Rzecznika Praw Rolników,
 - 3 osoby do obsługi administracyjnej w Biurze Rzecznika Praw Rolników,
 - 9 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 Rolników⁸².

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 MŚP⁸³ oraz od zakładanych maksymalnych rocznych limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika Rolników proponowanych w poselskim projekcie ustawy o Rzeczniku Rolników⁸⁴.

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 (dalej: SFP), w szczególności przez zwiększenie wydatków budżet

⁸¹ 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/>.

⁸² Tj. m.in. wydatków majątkowych, kosztów utworzenia stanowisk pracy.

⁸³ Zob. art. 17 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, zgodnie z którym maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie zadań Rzecznika MŚP w 2026 r. oraz w 2027 r. wynosi po 18 mln zł.

⁸⁴ 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.

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. W związku z planowanym wejściem w życie 1 stycznia 2026 r.⁸⁵ projektu, konieczne będzie zapewnienie dodatkowych środków w kwocie 9 mln zł w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026 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 MŚP⁸⁶ 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 2019-2024*⁸⁷:

- 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 2019 r.⁸⁸;
- średni udział wydatków na wynagrodzenia osobowe w wydatkach na działalność Rzecznika MŚP ogółem w latach 2019-2024;
- strukturę oraz organizację Biura wraz z oddziałami terenowymi⁸⁹;
- zatrudnienie w Biurze Rzecznika MŚP, w tym w oddziałach terenowych w latach 2018-2024.

W Tabeli 2. ujęto zbiorcze zestawienie danych dotyczących działalności Rzecznika MŚP.

⁸⁵ Por. art. 20 projektu.

⁸⁶ Z uwagi na wskazanie Wnioskodawców, że „Instytucja Rzecznika Praw Rolników, na mocy projektowanej ustawy, jest wzorowana na istniejącej już od 2019 roku instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców”.

⁸⁷ Zob. <https://rzecznikmsp.gov.pl/sprawozdania-z-dzialalnosci-rzecznika-malych-i-srednich-przedsiębiorcow/>.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Siedziba Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców od grudnia 2018 r. mieści się przy ul. Wilczej 46 w Warszawie. W skład Biura Rzecznika MŚP 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 MŚP. Por. § 5. załącznika do zarządzenia Nr 47 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. Urz. MPiT z 2018 r. poz. 47).

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
z tego:							
wynagrodzenia osobowe, w tym dodatkowe wynagrodzenie roczne (w zł)	b.d.	3 700 166	4 973 462	6 478 173	7 160 646	7 657 943	9 531 882
wydatki bieżące jednostki (w zł)	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 31 grudnia	23	46	53	57	56	50	63
z tego:							
biuro 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.

Dane z tabeli 2 wskazują, że realizacja wydatków budżetowych na działalność Rzecznika MŚP w rzeczywistości ukształtowała się znacznie poniżej ustalonych ustawowo maksymalnych limitów wydatków z budżetu państwa w wysokości 7,5 mln zł w 2018 r. (tj. w pierwszym roku funkcjonowania), 19 mln zł w 2019 r. (tj. w kolejnym roku – pierwszym pełnym roku funkcjonowania) oraz 18 mln zł w latach 2020-2024⁹⁰.

Z analizy udziału wydatków na wynagrodzenia osobowe w wydatkach na działalność Rzecznika MŚP 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 miałyby 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 art. 13 ust. 1-3 projektu 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 art. 5 projektu 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 struktury i organizacji Biura Rzecznika trudno jest przedstawić szacunek odnośnie do 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 MŚP 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%⁹¹ 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 MŚP 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.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano wyliczonych skutków finansowych. Zwrócono jedynie uwagę na generalnie zbyt duże koszty funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Rolników⁹².

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.

⁹⁰ 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.).

⁹¹ W obliczeniach nie uwzględniono średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem.

⁹² Zob. ID ankiety: 42499.

W zakresie skutków społecznych nie stwierdzono dodatkowych obciążeń administracyjnych. Wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje także zmiany obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wprowadzenia projektowanych regulacji będzie utworzenie nieistniejącej dotychczas 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.

Projektowane rozwiązania są co do zasady nieobjęte regulacją EKPC. Pewne wątpliwości z perspektywy art. 6 EKPC 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 oraz niska reprezentatywność izb rolniczych, których prezes ma pełnić funkcję Rzecznika.

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 przedsiębiorcy 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 ustanowienie Rzecznika Praw Rolników będzie pociągać za sobą obciążenie budżetu państwa w części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw rolnictwa. Z tytułu projektu, wydatki z budżetu państwa przeznaczone na wykonywanie zadań Rzecznika w latach 2026-2035 wyniosłyby 90 mln zł. Mając na uwadze, iż w projektowany skład Biura Rzecznika może wejść 16 oddziałów terenowych, wydaje się, że szacowane przez

Wnioskodawców wydatki na działalność Rzecznika mogą być zaniżone. W przypadku wejścia w życie proponowanych przepisów 1 stycznia 2026 r. zaistnieje potrzeba zabezpieczenia środków finansowych w kwocie 9 mln zł na dotację celową na realizację zadań Rzecznika Praw Rolników w budżecie państwa na 2026 r.

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

Autorzy:

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

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

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

prof. 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. systemu gospodarczego (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/