



RZECZPOSPOLITA POLSKA

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 1527

Warszawa, dnia 02. 10. 2025 r.

RPW/33205/2025-1P



EZD RP KS
(BPW-III)
Data rejestracji: 2025-10-08
Data wpływu: 2025-10-08

1001-1.0280.232.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III. 020. 203. 16. 2025

Data wpływu 02. 10. 25 r.

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 lipca 2025 r., nr SPS-III.020.203.8.2025, dotyczące 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 2024 r., poz. 390), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi do otrzymanego projektu ustawy (w dalszej części określanej jako *projekt*).

1. Za nieznaidujące dostatecznego uzasadnienia uznać należy przyznanie Rzecznikowi Praw Rolników uprawnienia do udziału w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi (art. 7 pkt 5 i 7 *projektu*).

Rozwiązanie to wzorowane jest na przysługujących Rzecznikowi Praw Obywatelskich uprawnieniach wynikających z art. 14 pkt 4 i 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264). Podkreślenia jednak wymaga fakt, iż wskazane uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich aktualizują się dopiero po zbadaniu sprawy w trybie określonym w art. 12 i 13 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*, co stanowi pewną gwarancję, że decyzja o jego udziale w postępowaniu cywilnym, administracyjnym lub sądownoadministracyjnym będzie znajdowała uzasadnienie

w merytorycznych wnioskach wynikających z przeprowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich postępowania wyjaśniającego. Zgodnie natomiast z projektowanymi rozwiązaniami możliwość wzięcia udziału przez Rzecznika Praw Rolników w postępowaniu z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym nie jest warunkowana jakimikolwiek wcześniej podjętymi czynnościami, w szczególności wcześniejszym zbadaniem sprawy. W sytuacji, gdy zdanie wstępne art. 7 ust. 1 *projektu* odwołuje się do skrajnie niedookreślonego pojęcia „w zakresie ochrony praw rolników” (które to pojęcie nie występuje w art. 1 *projektu*, określającym zadania Rzecznika Praw Rolników wskazując, że „...stoi on na straży praw rolników, wykonując swoje zadania w celu wzmocnienia ochrony ich słuszných interesów...”), rodzi to ryzyko nieuzasadnionych zadaniami Rzecznika Praw Rolników nazbyt szerokiego ukształtowania normy kompetencyjnej przyznającej temu organowi uprawnienia procesowe zrównane z uprawnieniami prokuratora, a co najmniej ryzyko ujawnienia się sporów interpretacyjnych, które mogą skutkować kwestionowaniem uprawnienia Rzecznika Praw Rolników do udziału w konkretnym postępowaniu, do którego wstąpił albo zainicjował, zarówno przez sąd, jak i przez innych uczestników postępowania.

2. Konstrukcja zapisu zawartego w art. 7 ust. 1 pkt 5 *projektu* budzi wątpliwości co do sposobu wykładni zawartych w jego treści przesłanek udziału Rzecznika Praw Rolników w postępowaniu z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – jedna z tych przesłanek to wyrażenie na piśmie zgody na udział Rzecznika przez rolnika będącego stroną tego postępowania, druga zaś – wzięcie udziału przez Rzecznika „w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym to postępowanie sądowe”. Rodzą się uzasadnione wątpliwości, czy przesłanki te muszą występować łącznie – co prawda posłużenie się funktorem koniunkcji wyrażonym łącznikiem „oraz” sugeruje taką wykładnię, ale w takiej sytuacji niezrozumiałe jest umieszczenie przecinka przed tym łącznikiem, co skłania do odczytania tego zapisu jako zawierającego dwie odrębne, a jedynie wymienione jedna po drugiej, przesłanki udziału Rzecznika Praw Rolników we wskazanym postępowaniu.

Podkreślić ponadto należy fakt, iż w przypadku wymogu łącznego zaistnienia obu przesłanek wykluczałoby to możliwość udziału Rzecznika Praw Rolników w postępowaniach sądowych z zakresu prawa pracy, które co do zasady (z wyjątkami dotyczącymi szczególnych stosunków służbowych normowanych m.in. tzw. ustawami pragmatycznymi, np. ustawą o Krajowej Administracji Skarbowej) nie są poprzedzane postępowaniem administracyjnym.

Jak należy przypuszczać, w szczególności uwzględniając brzmienie art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. *o izbach rolniczych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 183), wskazujący członków samorządu rolniczego, których interesy miałby chronić Rzecznik Praw Rolników, projektodawcom chodziło wyłącznie o sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, jednak z niewiadomych powodów posłużyli się zbiorczym określeniem występującym w Dziale III Tytuł VII *Kodeksu postępowania cywilnego*, normującego postępowania odrębne, zamiast odwołać się wyłącznie do spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

3. Krytycznie należy ocenić przyznanie Rzecznikowi Praw Rolników prawa żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu (art. 7 ust. 1 pkt 8 *projektu*), przy dostrzeżeniu faktu, iż stanowi to kopię rozwiązania zawartego w art. 14 pkt 5 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*.

Tego rodzaju uprawnienie w sposób oczywisty ingeruje w zakres niezależności i merytorycznej autonomii prokuratora, gwarantowanych przepisami ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*, jak również prowadzić może do oczywistej kolizji pomiędzy przepisem kreującym tego rodzaju kompetencję Rzecznika Praw Rolników (*a de lege lata* – Rzecznika Praw Obywatelskich) a przepisem art. 303 k.p.k., określającym przesłanki warunkujące wszczęcie postępowania przygotowawczego, a także art. 17 § 1 k.p.k. katalogizującym negatywne przesłanki procesowe, których zaistnienie uniemożliwia wszczęcie postępowania karnego.

Zważywszy na fakt, iż posłużenie się określeniem „żądanie” prowadzi do odczytywania tego rodzaju uprawnienia jako uprawnienia o charakterze władczym skutkować to może przypadkami wszczynania postępowań przygotowawczych nawet w sprawach, w których zachodzą faktyczne albo prawne przeszkody dla podjęcia takiej decyzji. W komentarzu do art. 14 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* (S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. II, LEX/el 2020, teza 6.) powołano postanowienie Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy z dnia 21 września 2018 r., III Kp 726/18, w którym stwierdzono, „że skorzystanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich z prawa żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego rodzi dalej idące skutki procesowe niż dokonanie oceny zasadności wszczęcia postępowania przygotowawczego. Oznacza konieczność podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego w każdym przypadku”.

W tej sytuacji przyznanie Rzecznikowi Praw Rolników prawa żądania wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu, jak również wynikające z obowiązującego stanu prawnego tożsame uprawnienie Rzecznika Praw Obywatelskich, prowadzące do nieuzasadnionej supremacji funkcjonującego i projektowanego urzędu rzecznika nad organami postępowania karnego, nie zasługuje na akceptację, zaś potrzeby związane z uaktywnieniem tych organów w przypadku powzięcia przez Rzecznika Praw Rolników informacji wskazujących na zaistnienie przestępstwa należyście zabezpieczają przepisy art. 304 § 2 oraz art. 306 § 1 pkt 2 i § 1a pkt 2 k.p.k.

Stanowią one dostateczną podstawę do sygnalizacji prokuratorowi okoliczności uzasadniających wszczęcie postępowania przygotowawczego, jak i zapewniają możliwość efektywnego kwestionowania stanowiska prokuratora w przypadku wydania decyzji o odmowie ścigania, w drodze zażalenia kierowanego do sądu właściwego do rozpoznania sprawy.

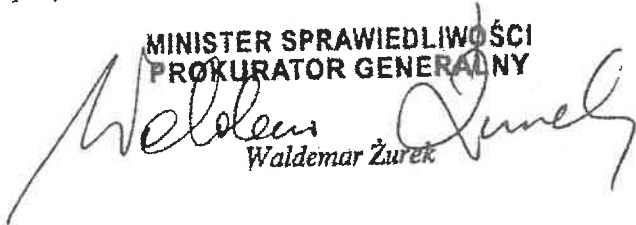
4. Krytycznie należy ocenić niewyłączenie prokuratury z zakresu stosowania art. 10 ust. 2 *projektu*, w szczególności w odniesieniu do objętego tym przepisem w punkcie 2 obowiązku udzielania żądanych przez Rzecznika informacji i wyjaśnień, pomimo tego, że projektodawcy przewidzieli wyłączenia dotyczące innych organów, takich jak Komisja Nadzoru Finansowego oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 10 ust. 4 *projektu*). Należy więc postulować wprowadzenie zapisu eliminującego ten obowiązek w odniesieniu prokuratury, albo co najmniej statuującego podstawę odmowy udzielenia przez prokuratora Rzecznikowi Praw Rolników żądanych przez niego informacji i wyjaśnień, jeżeli przemawia za tym wzgląd na dobro prowadzonego postępowania.

5. Uwaga o charakterze ustrojowym.

Wątpliwości budzi przyjęta przez projektodawców konstrukcja powoływania Rzecznika Praw Rolników przez ministra właściwego do spraw rolnictwa (art. 3 ust. 2 *projektu*) w kontekście przyjętej jednocześnie zasady, iż „funkcję Rzecznika Praw Rolników pełni prezes Krajowej Rady Izb Rolniczych” (art. 3 ust. 1 *projektu*), zwłaszcza jeśli zważy się jeszcze, że minister właściwy do spraw rolnictwa odwołuje Rzecznika Praw Rolników w przypadku odwołania z funkcji prezesa Krajowej Rady albo wygaśnięcia mandatu prezesa Krajowej Rady” (art. 3 ust. 3 *projektu*).

Sądzić należy, że propozycja projektodawcy ma swe źródło w skopiowaniu rozwiązań ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o *Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1668). W uzasadnieniu *projektu* wskazano wprost, że proponowana regulacja jest wzorowana na tej właśnie ustawie, w której jednak – co należy podkreślić – funkcja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców nie jest z mocy prawa powiązana z jakąkolwiek inną funkcją (np. w jakiejś organizacji zrzeszającej przedsiębiorców).

Za wewnętrznie sprzeczny w zestawieniu z brzmieniem art. 4 ust. 1 *projektu* należy uznać przepis art. 5 *projektu*, zgodnie z którym Rzecznik Praw Rolników powołuje swoich pełnomocników terenowych, którymi są prezesi izb rolniczych. Stosownie do propozycji legislacyjnej wyrażonej w art. 4 ust. 1 *projektu* Rzecznik Praw Rolników wykonuje swoje zadania przy pomocy jednego zastępcy, którego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw rolnictwa (art. 4 ust. 2 *projektu*).

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI
PROKURATOR GENERALNY

Waldemar Żurek