



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 25 lutego 2019 r.

Opinia do ustawy
o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków
Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach
Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 oraz niektórych
innych ustaw

(druk nr 1111)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym celem ustawy jest stworzenie instytucjonalnych ram prawnych systemu wdrażania instrumentów finansowych, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020), poprzez gwarancje do kredytów, z których skorzystać będą mogli rolnicy oraz mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy z sektora przetwórstwa rolno-spożywczego.

Jak wskazują projektodawcy podmiotem udzielającym gwarancji ma być Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Jego przychody z tego tytułu będą zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych.

BGK po wykonaniu zobowiązań wynikających z umowy o finansowaniu zwróci otrzymane środki wraz z pożytkami na rachunek wskazany przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a następnie Minister przekaze środki do ponownego wykorzystania przez Krajowy Fundusz Gwarancyjny.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa będzie kontrolowała BGK, banki udzielające kredytów oraz kredytobiorców, a także będzie pozyskiwać, gromadzić, opracowywać i przekazywać Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi dane i informacje

dotyczące wdrażania instrumentów finansowych, niezbędne do monitorowania realizacji i ewaluacji programu.

Zmianami w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne poszerzono katalog środków Krajowego Funduszu Gwarancyjnego, zrezygnowano z obowiązku uzyskania od mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorcy – zabezpieczenia na wypadek roszczeń wynikających z tytułu wykonania przez BGK obowiązków poręczyciela lub gwaranta oraz poszerzono zakres ustawy o wskazanie na pomoc *de minimis* w rolnictwie i rybołówstwie.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 77. posiedzeniu w dniu 22 lutego 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3202).

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Poprawki wprowadzone przez Komisję zmierzały do zapewnienia poprawności legislacyjnej ustawy. W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) nie zgłoszono dodatkowych poprawek.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 22 lutego 2019 r.

III. Uwagi szczegółowe

Zgodnie z art. 4 opiniowanej ustawy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 34a ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne zachowują moc i mogą być zmieniane na podstawie tego przepisu.

Brzmienie powyższego przepisu, nie odpowiada formule, przewidzianej w Zasadach techniki prawodawczej, na utrzymanie w mocy dotychczasowych rozporządzeń.

Zgodnie z § 33 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z znowelizowaną ustawą, można go wyjątkowo zachować czasowo w mocy do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie zmienionego przepisu upoważniającego, nadając przepisowi przejściowemu brzmienie: „Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na

podstawie art. ... ustawy zmienianej w art. ... zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. ... ustawy zmienianej w art. ..., w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż ...”. Zgodnie z § 34 nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość.

Przytoczone dyrektywy Zasad techniki prawodawczej uwzględniają konstytucyjne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem, zgodnie z którymi nie może istnieć w systemie prawa żaden powszechnie obowiązujący akt prawny, który nie miałby bezpośredniego oparcia w przepisach ustawowych. Jednocześnie pozwalają wyraźnie rozgraniczyć upoważnienie ustawowe (wyznaczenie organu, zakresu spraw i wytycznych) od kompetencji przypisanych ministrowi, co do decyzji o konkretnej treści przepisów wykonawczych, w tym wyłącznych kompetencji ministra co do nowelizacji przepisów i ich uchylenia (wydania nowego rozporządzenia w miejsce starego).

Przepis art. 4 ustawy budzi wątpliwość w zakresie w jakim dotychczasowe przepisy wykonawcze są utrzymywane w mocy, nie do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych, a w zasadzie bezterminowo. Literalne brzmienie przepisu wskazuje bowiem, że właściwy minister może jedynie zmienić przepisy wykonawcze. Nie rozstrzyga jednoznacznie, że przepisy te mogą być zastąpione nowymi rozporządzeniami lub być uchylone bez konieczności wydania nowego rozporządzenia. Wątpliwość budzi też ustalenie, na podstawie jakich przepisów – w brzmieniu dotychczasowym, czy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – właściwy minister będzie mógł dokonać nowelizacji rozporządzenia. Jeżeli uznać, że właściwym powinno być znowelizowanie dotychczasowych rozporządzeń na podstawie dotychczasowych przepisów, to należy zauważyć, że w zasadzie bez wyraźnego odesłania w przepisie przejściowym do „starego” brzmienia przepisu upoważniającego, taki „zabieg” ministra będzie niemożliwy. W dniu ewentualnej nowelizacji rozporządzenia jedynym obowiązującym brzmieniem art. 34a ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne będzie bowiem brzmienie nadane opiniowaną ustawą.

Podstawa do wydania przepisów wykonawczych z art. 34a ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne jak i (przede wszystkim) wydane na jej podstawie rozporządzenia nie są typowymi przepisami, dla których wypracowane przez praktykę i ujęte w Zasadach techniki prawodawczej reguły walidacyjne

dotyczące obowiązywania rozporządzeń, w związku ze zmianą podstawy do ich wydania, są rozwiązaniami optymalnymi. Na podstawie art. 34a ust. 4 wydano pięć rozporządzeń o epizodycznym charakterze dotyczących różnych, odrębnych, programów rządowych¹⁾, a zmiana podstawy prawnej do ich wydania nie spowodowała konieczności merytorycznej zmiany rozporządzeń. Formuła wskazana w art. 4 opinowanej ustawy, nawet z zastrzeżeniem „wyjątkowości” utrzymywanych w mocy rozporządzeń, nie spełnia jednak standardów poprawnej legislacji. Stąd, w braku innych, powszechnie przyjętych dyrektyw co do zasad utrzymania w mocy dotychczasowych rozporządzeń, należy postulować nadanie art. 4 ustawy brzmienia zgodnego z § 33 Zasad techniki prawodawczej.

Z drugiej strony zauważyć należy, że podstawą do wydanych rozporządzeń był art. 34a ust. 4 **pkt 1** albo art. 34a ust. 4 **pkt 2**. Taka podstawa została wskazana też w treści każdego z rozporządzeń. Opiniowana ustawa nie zmienia brzmienia pkt 1 i 2 w art. 34a – istota nowelizacji sprowadza się do dodania nowego **pkt 3**. Jeśli tak, to przyjąć można, że nie zmieniała się podstawa prawna już wydanych rozporządzeń, a tym samym rozporządzenia te nie upadają.

Propozycja poprawki:

– *art. 4 otrzymuje brzmienie:*

„Art. 4. Dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 34a ust. 4 ustawy zmienianej w art. 3 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 34a ust. 4 ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą i mogą być zmieniane w tym czasie na podstawie art. 18 ustawy zmienianej w art. 34a ust. 4, w brzmieniu dotychczasowym.”;

-
1. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 września 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020,
 2. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 września 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów w ramach programu „Kreatywna Europa” (2014–2020),
 3. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020,
 4. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy publicznej w formie gwarancji spłaty kredytów w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014–2020,
 5. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2018 r. w sprawie udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego pomocy de minimis w formie gwarancji spłaty kredytów.

albo:

– *skreśla się art. 4.*

Szymon Giderewicz

Główny legislator