



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 3 czerwca 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów,
ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności
oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 724)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem ustawy jest:

- 1) umożliwienie elektronicznego składania wniosku o wpis do ewidencji producentów, o którym mowa w art. 11 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- 2) umożliwienie sporządzania elektronicznych kopii dokumentów, a tym samym szybkiego dostępu do akt z każdego szczebla organizacyjnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz ograniczenie przechowywania akt spraw w postaci papierowej;
- 3) doprecyzowanie przepisów dotyczących postępowań ze skopiowanymi elektronicznie dokumentami oraz z elektroniczną kopią dokumentów występujących w sprawach objętych zakresem regulacji zmienianych ustaw;
- 4) doprecyzowanie przepisów dotyczących weryfikacji przez agencję płatniczą (na etapie przed zawarciem umowy o przyznaniu pomocy) warunków przyznania pomocy;
- 5) umożliwienie elektronicznego składania wniosku o wypłatę oraz wniosku o przyznanie pomocy, tzw. wniosku transferowego, w ramach działań dotyczących zalesienia objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006 i Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

Dla osiągnięcia wskazanych celów ustawa zmienia:

- 1) ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności;
- 2) ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej;
- 3) ustawę z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013;
- 4) ustawę z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego;
- 5) ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. 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.

Na etapie prac legislacyjnych w Sejmie (pierwszego czytania w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi) zakres regulacji ustawy został rozszerzony o zmianę ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Głównym celem tej zmiany jest wprowadzenie do porządku prawnego przepisu przewidującego, że w 2022 r. kwoty 500 mln zł z nadwyżki środków finansowych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, ustalonej na dzień 31 grudnia 2021 r. i pozostającej po uregulowaniu zobowiązań tego zasobu przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, nie wpłaca się do budżetu państwa lecz przeznacza na zadania w zakresie:

- 1) udzielania pożyczek na zakup środków do produkcji rolnej, w tym nawozów i środków ochrony roślin, lub na skup, przechowywanie lub przetwarzanie produktów rolnych;
- 2) nabywania akcji lub udziałów w spółkach prawa handlowego, nieruchomości lub ich części oraz przedsiębiorstwach lub zorganizowanych części przedsiębiorstw w rozumieniu Kodeksu cywilnego, na własność Skarbu Państwa;
- 3) w zakresie nabywania na własność Skarbu Państwa nieruchomości rolnych w celu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rolnych, a także obejmowania i nabywania na własność Skarbu Państwa akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, jeżeli wymaga tego realizacja zadań wynikających z polityki państwa w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe związane z proponowanymi w niej zmianami (art. 7 i art. 8).

Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 1 i 3, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 10 maja 2022 r. (druk sejmowy nr 2247).

W dniu 11 maja 2022 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 24 maja 2022 r., przyjęła projekt ustawy i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2284).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 55. posiedzeniu Sejmu w dniu 25 maja 2022 r. W jego wyniku projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która w dniu 26 maja 2022 r. przedstawiła do niego dodatkowe sprawozdanie sejmowe (druk nr 2284–A).

Sejm uchwalił ustawę na 55. posiedzeniu w dniu 26 maja 2022 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 315 posłów, przy 137 głosach przeciw i 1 głosie wstrzymującym się.

III. Uwaga o charakterze konstytucyjnym

Zakres regulacji procedowanej ustawy został rozszerzony na etapie prac legislacyjnych w Sejmie (pierwszego czytania w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi) o zmianę ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (art. 2 ustawy). Abstrahując od merytorycznej oceny zasadności dokonania takiego rozszerzenia wydaje się, że **wykracza ono poza pierwotny zakres przedmiotowy ustawy wniesionej do Sejmu i może zostać zakwalifikowane jako naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji (zasady trzech czytań i inicjatywy ustawodawczej)**. Wątpliwości te uzasadnia dotychczasowy dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) i poglądy doktryny. Jeżeli chodzi o TK stoi on na stanowisku, że „(...) Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, **co oznacza, że musi**

ona też pozostawać w przedmiotowych ramach tego tekstu (...).” (wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98), a także, że poprawki muszą „(...) co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego (...)”. **Wyjście poza zakresłony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań, dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu.**” (wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03). **Wprowadzenie, nawet na wczesnym etapie postępowania ustawodawczego (między pierwszym a drugim czytaniem), nowych treści zaburzających „zakresową tożsamość” projektu może zostać zakwalifikowane jako naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji¹.** Nie wydaje się również, aby wprowadzone na tym etapie zmiany spełniały warunek określony w § 93 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w drodze wyjątku w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, w ustawie zmieniającej można wyjątkowo zamieścić przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej.

Sławomir Szczepański

Główny legislator

¹ P. Kędziora, *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, str. 73–74.