



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 6 lutego 2023 r.

## **Opinia do ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027**

**(druk nr 903)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest zapewnienie stosowania:

- 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013, zwanego dalej „rozporządzeniem 2021/2115”;
- 2) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, zwanego dalej „rozporządzeniem 2021/2116”.

Ustawa określa:

- 1) właściwość organów w zakresie uruchamiania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, zwanego dalej „EFRG”, oraz z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, zwanego dalej „EFRROW”, przyjmując, że:
  - a) funkcję jednostki certyfikującej pełni Szef Krajowej Administracji Skarbowej,

- b) zadania właściwego organu wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych,
  - c) zadania związane z uruchamianiem środków pochodzących z EFRG i EFRROW wykonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych przy udziale ministra właściwego do spraw rozwoju wsi;
- 2) zasady uruchamiania środków z EFRG i EFRROW w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu 2021/2116, przewidując, że środki z EFRG i EFRROW są przekazywane agencji płatniczej na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na podstawie zapotrzebowania składanego przez agencję płatniczą;
  - 3) zasady uruchamiania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie w ramach wspólnej polityki rolnej w części podlegającej refundacji ze środków z EFRG i EFRROW oraz na współfinansowanie w ramach wspólnej polityki rolnej, przewidując, że środki te są przekazywane agencji płatniczej w formie dotacji celowej przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi;
  - 4) zasady uruchamiania środków na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych oraz wyprzedzające finansowanie:
    - a) interwencji objętych Planem Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027,
    - b) pomocy technicznej, o której mowa w art. 125 rozporządzenia 2021/2115.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe stanowiące, że akredytacja udzielona agencji płatniczej na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej ma zastosowanie do wydatków, o których mowa w art. 5 i art. 6 rozporządzenia 2021/2116, a także, że do przyznania tymczasowej akredytacji, cofnięcia akredytacji oraz poddania akredytacji okresowi próbnemu, o którym mowa w art. 2 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/128 z dnia 21 grudnia 2021 r. określającego przepisy dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości, stosuje się przepisy art. 3–6 procedowanej ustawy (**art. 23**).

Ustawa wchodzi w życie z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia (**art. 24**). Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w uzasadnieniu do projektu procedowanej ustawy zaproponowany termin wynika z potrzeby jak najszybszego jej wejścia w życie i zapewnienia dalszego finansowania wspólnej polityki rolnej, a także utrzymania akredytacji agencji

płatniczej. Ponadto jest on korzystny dla beneficjentów wspólnej polityki rolnej i nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego, ponieważ przemawia za tym ważny interes państwa, który przejawia się m.in. przez ważny interes jego obywateli.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 12 stycznia 2023 r. (druk sejmowy nr 2934). W tym samym dniu projekt 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 stycznia 2023 r., wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2955).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 71 posiedzeniu Sejmu w dniu 25 stycznia 2023 r.

Sejm uchwalił ustawę na 71 posiedzeniu w dniu 26 2023 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 431 posłów, przy 12 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się.

## III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, w zakresie w jakim odnosi się do „udzielenia” akredytacji, budzi wątpliwości co do spójności z jej pozostałymi przepisami dotyczącymi akredytacji. Przewiduje on bowiem, że akredytacja jest **udzielana** jednostce organizacyjnej jako agencji płatniczej, podczas gdy pozostałe przepisy ustawy (art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 3), w tym art. 4 ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia oraz część wspólna, stanowią o tym, że jest ona **przyznawana**. Wyjaśnienia wymaga więc dlaczego art. 4 ust. 1 pkt 3 dotyczy udzielenia a nie przyznania akredytacji. Czy to znaczy, że przyznana akredytacja jest następnie udzielana, a jeżeli tak to w jaki sposób. Jeżeli natomiast w przepisie tym chodzi w rzeczywistości o przyznanie akredytacji, to mając na uwadze różnice między określeniem „przyznać” (zdecydować o przyznaniu komuś czegoś) oraz „udzielić” (dać lub użyć czegoś; umożliwić uzyskanie czegoś; wyrazić zgodę na coś) oraz określony w § 10 zasad techniki prawodawczej wymóg, aby do oznaczania jednakowych pojęć używać jednakowych określeń, w art. 4 ust. 1 pkt 3 wyraz „udzielenia” proponuje się zastąpić wyrazem „przyznania”. Na marginesie należy zaznaczyć, że w znaczeniu ogólnym „akredytacja”

oznacza postępowanie, w którym upoważniony podmiot wydaje dokument (np. certyfikat akredytacji) stwierdzający, że określony podmiot jest kompetentny i uprawniony do wykonywania określonych zadań. W przypadku akredytacji objętej regulacją procedowanej ustawy podmiotem akredytującym jest minister właściwy do spraw finansów publicznych a wydawanym przez niego dokumentem stwierdzającym kompetencje i uprawnienie agencji płatniczej jest rozporządzenie. Wydaje się, że zarówno przepisy unijne, jak i proponowana regulacja nie przewidują dokonania przez ministra innej czynności niż wydanie tego rozporządzenia. Analogiczna uwaga dotyczy art. 4 ust. 2 pkt 3 odnoszącego się do udzielenia tymczasowej akredytacji w kontekście przepisów art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 3 oraz art. 4 ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia oraz część wspólna.

**Propozycja poprawki:**

w art. 4 w ust. 1 w pkt 3 i w ust. 2 w pkt 3 wyraz „udzielenia” zastępuje się wyrazem „przyznania”.

2. Wątpliwości budzi przepis upoważnienia ustawowego określonego w art. 5 ust. 2 ustawy. Zgodnie z nim minister właściwy do spraw finansów publicznych miałby określić, w drodze rozporządzenia, warunki i tryb współpracy m.in. z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi. Ponieważ przepis ten dotyczy dwóch ministrów konstytucyjnych kierujących określonymi działami administracji rządowej, a współpraca z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi będzie dotyczyć spraw objętych działem administracji rządowej objętym jego właściwością (rozwoju wsi), to wydaje się, że omawiane upoważnienie ustawowe powinno uwzględniać tego ministra również jako współuczestniczącego w wydaniu rozporządzenia określającego tryb i warunki jego współpracy z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. W związku z powyższym oraz mając na uwadze proponowane w procedowanej ustawie upoważnienia ustawowe uwzględniające współuczestnictwo wskazanych ministrów przy wydawaniu rozporządzeń (art. 10 i art. 18), do rozważenia poddaje się aby art. 5 ust. 2 uwzględniał wydanie na jego podstawie rozporządzenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi zgodnie z rekomendowaną niżej poprawką.

**Propozycja poprawki:**

w art. 5 w ust. 2 po wyrazie „publicznych” dodaje się wyrazy „w porozumieniu z ministrem

właściwym do spraw rozwoju wsi”.

3. Wątpliwości budzi art. 8 ust. 4 ustawy. Stanowi on, że informacje dotyczące środków publicznych, o których mowa w art. 8 ust. 1–3, są przesyłane ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przez agencję płatniczą **lub** ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Z jego brzmienia wynika więc, że zarówno agencja płatnicza jak i minister są obowiązani do przekazywania **tych samych informacji**, przy czym użycie spójnika „**lub**” (alternatywy łącznej) oznacza dodatkowo, że może to zrobić tylko agencja płatnicza, tylko minister albo jednocześnie agencja płatnicza i minister. Takie rozwiązanie należy uznać za niewłaściwe. Omawiany przepis, jako przepis kompetencyjny, powinien bowiem jednoznacznie określać, jakie konkretne informacje jest obowiązana przesłać ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych minister właściwy do spraw rozwoju wsi a jakie agencja płatnicza. Wymaga tego m.in. określona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa), czy określona w § 25 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej dyrektywa zgodnie, z którą przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Analogiczne zastrzeżenia dotyczą art. 9 ust. 4 oraz proponowanego w art. 10 pkt 4 upoważnienia ustawowego odnoszącego się do informacji, jakie agencja płatnicza **lub** minister właściwy do spraw rozwoju wsi przekazują ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Analiza dołączonego do procedowanej ustawy projektu rozporządzenia przewidzianego do wydania na podstawie ww. upoważnienia ustawowego wskazuje natomiast na coś innego. Z jego przepisów wynika mianowicie (§ 13), że zarówno minister właściwy do spraw rozwoju wsi jak i agencja płatnicza będą obowiązani przekazywać określone informacje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz, że nie będą to te same informacje. Chodzi więc o to, że powinno to wynikać również w pierwszej kolejności z przepisów materialnych ustawy. W związku z tym w art. 9 ust. 4 należy po pierwsze zastąpić spójnik „**lub**” spójnikiem „**oraz**”, po drugie doprecyzować, jakie informacje, o których mowa w art. 8 pkt 1–3, jest obowiązany przekazać minister właściwy do spraw rozwoju wsi, a jakie agencja płatnicza. Propozycja poprawki będzie możliwa do zaproponowania po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu. W przypadku braku możliwości doprecyzowania tych informacji na obecnym etapie

prac legislacyjnych proponuje się przyjęcie poprawki wskazującej, że omawiane podmioty przekazują ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych informacje dotyczące środków publicznych, o których mowa w ust. 1–3, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 10 pkt 4.

**Propozycja poprawki:**

w art. 8 w ust. 4 i w art. 9 w ust. 4 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „oraz” oraz po wyrazach „ust. 1–3” dodaje się wyrazy „, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 10 pkt 4”;

w art. 10 w pkt 4 wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „oraz”.

4. Wątpliwości budzi proponowane w art. 15 ust. 4 upoważnienie ustawowe co do miejsca, w którym zostało ono zamieszczone w procedowanej ustawie. Jest to ostatni ustęp w artykule zawierającym przepisy materialne dotyczące **zwrotu wskazanej wyżej pożyczki w przypadku gdy została ona wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości**. Na wstępie należy przypomnieć zasady zamieszczania w artykułach ustępów, w tym kolejności ich zamieszczania. Mianowicie przepisy § 55 ust. 3 i 4 Zasad techniki prawodawczej stanowią, że jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielną myśl występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. Zgodnie z tym, praktyką legislacyjną, literaturą i orzecznictwem kolejność ustępów w artykule powinna być ustalona na zasadzie „od ogółu do szczegółu”, gdyż tak powinno to być interpretowane (np. uchwała SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP.15/08). Zgodnie bowiem z dyrektywą *argumentum a rubrica* przepisy prawne należy interpretować, biorąc pod uwagę ich miejsce w systematyce zewnętrznej i wewnętrznej aktu prawa. Oznacza to, że zakres spraw przekazywanych w art. 15 ust. 4 do określenia w drodze rozporządzenia powinien dotyczyć spraw regulowanych w poprzedzających go przepisach materialnych ust. 1–4, w rozpatrywanym przypadku – zwrotu pożyczki w sytuacjach określonych w art. 15 ust. 1. Tym czasem art. 15 ust. 4 przekazuje do określenia szczegółowe warunki, tryb i terminy udzielania pożyczki, o której mowa w art. 13 ust. 3, jej rozliczenia oraz zwrotu, a więc szerszy zakres spraw niż objęty przepisami art. 15 ust. 1–3. Niezależnie od tego z analizy przepisów dołączonego

do ustawy projektu rozporządzenia, przewidzianego do wydania na podstawie omawianego upoważnienia ustawowego, wynika, że nie dotyczy ono zwrotu pożyczki, o której mowa w art. 13 ust. 3, w przypadku **gdy została ona wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, a zwrotu tylko tej jej części, która nie została niewykorzystana** (§ 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 projektu rozporządzenia). Wynika to poniekąd również z przepisów art. 15. Przepis ust. 1 tego artykułu określa bowiem termin zwrotu pożyczki w przypadku wystąpienia wskazanych wyżej okoliczności (14 dni od dnia doręczenia wezwania do zwrotu pożyczki), co oznacza, że wbrew temu co wynika z upoważnienia ustawowego w art. 15 ust. 4 wydane na jego podstawie rozporządzenie nie może określać terminu jej zwrotu w takich przypadkach, ponieważ został on już określony w przepisie ustawowym. W związku z powyższym określone w art. 15 ust. 4 upoważnienie ustawowe należy wyodrębnić z art. 15 jako odrębny artykuł, zgodnie z rekomendowaną poniżej poprawką.

**Propozycja poprawki:**

w art. 15 skreśla się ust. 4;

dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Art. 15a. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki, tryb i terminy udzielania pożyczki, o której mowa w art. 13 ust. 3, na wyprzedzające finansowanie pomocy na operacje realizowane w ramach interwencji, o których mowa w art. 73, art. 77 lub art. 78 rozporządzenia 2021/2115, jej rozliczania oraz zwrotu, mając na względzie zakres tych interwencji.”.

5. Wątpliwości budzi proponowany w ustawie przepis przejściowy art. 23 ust. 1. Stanowi on, że akredytacja przyznana **agencji płatniczej** na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej ma zastosowanie do wydatków, o których mowa w art. 5 i art. 6 rozporządzenia 2021/2116.

**Po pierwsze** – proponowany przepis odnosi się do **agencji płatniczej**, której przyznano akredytację na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej, a więc zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a tej ustawy – do agencji płatniczej w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenia Rady

(EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008. Należy zaznaczyć, że określenie „agencja płatnicza” jest skrótem określenia złożonego użytego w art. 2 ust. 1 pkt 1 procedowanej ustawy, na potrzeby jej dalszych przepisów, w tym art. 23 ust. 1, i oznacza agencję płatniczą w rozumieniu art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2021/2116, której akredytacja jest przyznawana na podstawie art. 4 ust. 1 procedowanej ustawy. Zgodnie natomiast z brzmieniem art. 23 ust. 1 przez agencję płatniczą należy rozumieć agencję płatniczą w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 procedowanej ustawy, której udzielono akredytacji na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej. Ponieważ znaczenie pojęcia „agencja płatnicza” jest inne na gruncie ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej a inne na gruncie procedowanej ustawy, art. 23 ust. 1 należy nadać brzmienie uwzględniające tę różnicę.

**Po drugie** – omawiany przepis nie określa, przez jaki czas wskazana w nim akredytacja ma mieć zastosowanie do wydatków, o których mowa w art. 5 i art. 6 rozporządzenia 2021/2116. Wydaje się, że czas ten powinien być ograniczony do dnia przyznania agencji płatniczej akredytacji na podstawie art. 4 ust. 1 procedowanej ustawy. Należy bowiem zaznaczyć, że akredytacja taka jest akredytacją przyznawaną w drodze obligatoryjnego rozporządzenia, temu samemu podmiotowi (zgodnie z uzasadnieniem do projektu procedowanej ustawy, akapit pierwszy na str. 4, w Polsce obecnie funkcjonuje jedna agencja płatnicza – Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, co potwierdza dołączony do ustawy projekt rozporządzenia przewidzianego do wydania na podstawie art. 4 ust. 1 przyznający akredytację również Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), a ponadto akredytacja przyznawana na podstawie procedowanej ustawy dotyczy wydatków, o których mowa w art. 5 i art. 6 rozporządzenia 2021/2116, co m.in. wynika z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. W związku z tym omawiany artykuł powinien wskazywać okres, do którego ma zastosowanie akredytacja przyznana przed dniem wejścia w życie procedowanej ustawy, podobnie jak miało to miejsce w przypadku przepisu przejściowego art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej. W przeciwnym razie z dniem przyznania akredytacji agencji płatniczej (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) dojdzie do sytuacji, w której ten sam podmiot będzie wykonywać swoje działania w kontekście wydatków, o których mowa w art. 5 i art. 6 rozporządzenia



2021/2116, na podstawie dwóch akredytacji, jednej przyznanej przed dniem wejścia w życie ustawy i drugiej przyznanej na podstawie procedowanej ustawy.

Ewentualna kompleksowa propozycja poprawki w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

*Sławomir Szczepański*

*Główny legislator*

*Maciej Telec*

*Główny legislator*