



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 lipca 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Planie Strategicznym
dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027**

(druk nr 1050)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu (druk sejmowy nr 3424), wprowadza uproszczenia w systemie przyznawania wsparcia dla małych gospodarstw rolnych w 2023 r. w celu zwiększenia dostępności tego wsparcia w pierwszym roku funkcjonowania płatności na nowych zasadach oraz poprawy trudnej sytuacji rolników w związku z kryzysem wywołanym wojną w Ukrainie. Ustawa dokonuje również modyfikacji zasad wydawania decyzji w sprawach o przyznanie płatności w przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania przepisów dotyczących przyznawania wsparcia.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 51 ust. 4 ustawy z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, karę za nieprzestrzeganie określonych przepisów przez podmiot ubiegający się o przyznanie pomocy nakłada się w decyzji w sprawie przyznania danej pomocy i z tytułu nałożenia tej kary pomniejsza się wysokość przyznanej pomocy lub innej pomocy przyznanej w tej decyzji. W następstwie nowelizacji w decyzji o przyznaniu pomocy zmniejszeniu będzie podlegać jedynie ta płatność, której dotyczy naruszenie powodujące nałożenie kary. Jeżeli wysokość kary przekroczy wysokość danej pomocy, brakująca kwota będzie odliczana przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa z przyszłych płatności, ale nie będzie zmniejszała innych płatności przyznanych w tej samej decyzji (art. 51 ust. 5 ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027).

Zgodnie z dodawanymi do ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 przepisami epizodycznymi (art. 147a) w 2023 r. rolnikowi będzie mogła być przyznana, na jego żądanie, tzw. płatność dla małych gospodarstw. Płatność ta będzie przysługiwała w przypadku, gdy łączna powierzchnia gruntów objętych obszarem zatwierdzonym do podstawowego wsparcia dochodów będących w posiadaniu tego rolnika jest nie mniejsza niż 1 ha oraz łączna powierzchnia użytków rolnych będących w posiadaniu tego rolnika w dniu 31 maja 2023 r. wynosiła nie więcej niż 5 ha.

Wysokość płatności dla małych gospodarstw będzie ustalana jako iloczyn powierzchni obszaru zatwierzonego do podstawowego wsparcia dochodów i stawki tej płatności na 1 ha wynoszącej równowartość w złotych kwoty 225 euro.

Żądanie przyznania płatności dla małych gospodarstw będzie można złożyć w terminie do dnia 31 sierpnia 2023 r. za pomocą systemu teleinformatycznego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Żądanie to będzie mogło zostać wycofane do dnia 31 sierpnia 2023 r. Termin złożenia żądania oraz termin jego wycofania nie będą podlegały przywróceniu.

Płatność dla małych gospodarstw zostanie przyznana, jeżeli Komisja Europejska zatwierdzi zmianę Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 w zakresie umożliwiającym przyznanie takiej płatności. W przypadku, gdy Komisja Europejska nie zatwierdzi zmiany Planu, żądanie przyznania płatności dla małych gospodarstw zostanie pozostawione bez rozpoznania.

W myśl art. 147b dodawanego do ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, rolnicy, którzy w 2023 r. złożyli wniosek o przyznanie:

- 1) podstawowego wsparcia dochodów, będą mogli w terminie do dnia 31 sierpnia 2023 r. złożyć wniosek o przyznanie płatności do rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi;
- 2) płatności do rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi, będą mogli w terminie do dnia 31 sierpnia 2023 r. dokonać zmiany tego wniosku;
- 3) płatności ekologicznych, będą mogli w terminie do dnia 31 sierpnia 2023 r. złożyć wniosek o przyznanie płatności ekologicznych do gruntów, do których nie ubiegali się o ich przyznanie, lecz wskazanych we wniosku o przyznanie płatności ekologicznych, albo dokonać zmiany tego wniosku.

Wsparcie, o którym mowa powyżej, będzie przyznane pod warunkiem, że Komisja Europejska zatwierdzi zmianę Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 w zakresie umożliwiającym uwzględnienie wniosków rolników. W przypadku niezatwierdzenia zmiany Planu przez Komisję Europejską wnioski o przyznanie płatności do rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi oraz wnioski o przyznanie płatności ekologicznych zostaną pozostawione bez rozpoznania.

W myśl art. 2 noweli żądanie przyznania płatności dla małych gospodarstw, wnioski o przyznanie płatności do rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi oraz wnioski o przyznanie płatności ekologicznych, złożone przed dniem wejścia w życie ustawy, będą uznane za złożone w terminie. Zmiany wniosków o przyznanie płatności do rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi oraz zmiany wniosków o przyznanie płatności ekologicznych dokonane przed dniem wejścia w życie noweli, zostaną uznane za dokonane w terminie.

Ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 79. posiedzeniu w dniu 13 lipca 2023 r. Projekt ustawy pochodził z przedłożenia grupy posłów (druk sejmowy nr 3424). Marszałek Sejmu w dniu 4 lipca 2023 r. skierowała powyższy projekt ustawy do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 5 lipca 2023 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3447). Na etapie prac w Komisji nie wprowadzono do projektu ustawy istotnych merytorycznych zmian. Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 79. posiedzeniu Sejmu w dniu 11 lipca 2023 r. Niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania. Za uchwaleniem ustawy opowiedziało się 439 posłów, 3 posłów było przeciw, zaś 9 posłów wstrzymało się od głosowania.

III. Uwaga ogólna

W przepisach art. 147a ust. 5 i 6 oraz art. 147b ust. 1 dodawanych do ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, ustawodawca określił termin – do dnia 31 sierpnia 2023 r. – na złożenie żądania przyznania płatności dla małych

gospodarstw, wniosku o przyznanie płatności do rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi, wniosku o przyznanie płatności ekologicznych, albo na wycofanie żądania lub dokonanie zmian we wniosku. Biorąc pod uwagę dalszy harmonogram prac nad ustawą (rozpatrzenie ustawy przez Senat, ewentualne stanowisko Sejmu w odniesieniu do stanowiska Senatu, czas na podpisanie ustawy przez Prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia, a także czas na jej publikację), w kontekście „sztywno” określonych terminów na dokonanie przez rolników określonych czynności w celu uzyskania wsparcia, należy zwrócić uwagę, że ustawa może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, a przede wszystkim z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz wywodzoną z niej zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także obowiązkiem dochowania odpowiedniego okresu dostosowawczego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że elementem państwa prawnego jest konieczność przeznaczenia po uchwaleniu aktu normatywnego, a przed jego wejściem w życie, odpowiedniego czasu na zapoznanie się przez adresatów z jego treścią. Zapewnienie odpowiedniego czasu na dostosowanie się do treści przepisów służy pewności prawa i zaufaniu do państwa i tworzonych przez nie prawa (wyrok K 18/99). Zadaniem ustawodawcy jest zapewnienie adresatom czasu na przystosowanie się do zmienionej sytuacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (orzeczenie K 2/94).

Twórca aktu normatywnego powinien wybrać taki moment jego wejścia w życie, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie obywateli do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – dostosowania swoich zachowań do ich treści. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *vacatio legis* musi mieć długość odpowiednią do treści i charakteru aktu (np. orzeczenie P 1/95, K 48/04 i K 32/08). „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z koniecznością odpowiedniej reakcji na określone nowe przepisy. Wymóg *vacatio legis* należy odnosić do możliwości zapoznania się z nowym prawem i możliwości adekwatnego działania (K 12/03).

Dodatkowo trzeba zwrócić uwagę, że ustawa może ingerować w konstytucyjny termin na podpisanie aktu normatywnego przez Prezydenta. W myśl art. 122 ust. 2 Konstytucji Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Warto przy tym wspomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu

z dnia 17 lipca 2019 r. (Kp 2/18) stwierdził, że określenie daty wejścia w życie ustawy z pominięciem zagwarantowanego Prezydentowi terminu podjęcia decyzji w przedmiocie podpisania ustawy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, iż ustawodawca uchybił standardowi demokratycznego państwa prawnego w aspekcie nakazu zachowania odpowiedniej *vacatio legis*, a tym samym naruszył art. 2 Konstytucji.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator