

Warszawa, 21 kwietnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-771/15
TRYB PILNY

Do druku nr 3331

Pan Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach
systemów wsparcia bezpośredniego
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy zmierza do zmiany ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 308; dalej: ustawa). Projektowane zmiany dotyczą:

a) wydłużenia o miesiąc (do 15 czerwca) terminu na składanie w 2015 r. wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (art. 2 projektu). Proponowany przepis byłby przepisem szczególnym w stosunku do art. 21 ust. 1 ;

b) wydłużenia o miesiąc (do 10 lipca 2015 r.) terminu na składanie wniosków o uznanie za rolnika uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw (art. 1 pkt 2 projektu, w zakresie dotyczącym projektowanego art. 56 ust. 3 ustawy);

c) wydłużenia o miesiąc (do 10 lipca) terminu na złożenie w 2015 r. oświadczenia przez rolnika uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw o wystąpieniu z tego systemu (art. 1 pkt 2 projektu, w zakresie dotyczącym projektowanego art. 56 ust. 4 ustawy);

d) zmiany warunków przyznawania płatności związanych do zwierząt (bydła domowego, krów i kóz domowych). Zmiana polega na innym określeniu koniecznych terminów przetrzymywania (posiadania) zwierząt. W obecnym stanie prawnym, aby otrzymać płatność, rolnik musi posiadać zwierzę w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do 30 czerwca roku, w którym wniosek został złożony (w przypadku bydła: również nie krócej niż do dnia, w

którym zwierzę osiągnie wiek 6 miesięcy). Zgodnie z projektem rolnik będzie musiał posiadać zwierzę przez okres 30 dni od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności. Ponadto projekt przewiduje rezygnację z potwierdzania faktu posiadania zwierzęcia i jego wieku wpisem do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych, o których mowa w przepisach o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt¹ (art. 1 ust. 1 projektu).

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie z dniem 15 maja 2015 r.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać następujące regulacje prawne Unii Europejskiej:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 55 z 28.2.2011 r., s. 13),
- rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1920/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 345 z 20.12.2013 r., s. 549, ze zm.),
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608, ze zm.),
- rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181 z 20.6.2014 r., s. 48),
- rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 809/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 227 z 31.7.2014 r., s. 69).

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. z 2008 r. nr 204, poz. 1281, ze zm.).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przewidziane w zmienianej ustawie płatności związane do zwierząt (art. 16) stanowią wdrożenie przewidzianych w prawie Unii Europejskiej płatności w ramach dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją, o którym mowa w tytule IV rozdział 1 rozporządzenia 1307/2013. Przepis ten jest wynikiem decyzji Polski o stosowaniu płatności związanych z produkcją oraz o objęciu tym wsparciem wybranych sektorów produkcji zwierzęcej. Prawo Unii Europejskiej przewiduje możliwość stosowania płatności związanych z produkcją w sektorach wymienionych w art. 52 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013: m.in. mięso baranie i mięso kozie, wołowina i cielęcina. Państwa członkowskie mają możliwość wspierania w ramach tych płatności sektorów, które mają szczególne znaczenie gospodarcze, środowiskowe lub społeczne i które znajdują się w trudnej sytuacji (art. 52 ust. 3 rozporządzenia 1307/2013). Polska, w odniesieniu do produkcji zwierzęcej, zdecydowała się na wsparcie dotyczące bydła, krów, owiec i kóz. Aby wsparcie było skierowane do rolników, którzy rzeczywiście prowadzą chów zwierząt objętych płatnościami w ustawie, ustanowiono okresy utrzymywania zwierząt, uwzględniając przy tym specyfikę chowu zwierząt poszczególnych gatunków².

Płatności niezwiązane do tytoniu (przewidziane w art. 17 ustawy) stanowią przejściowe wsparcie krajowe dla tego sektora, o którym mowa w art. 37 rozporządzenia nr 1307/2013. Stosowanie przejściowego wsparcia krajowego w sektorze tytoniu ma zapobiec nagłemu i znaczącemu zmniejszeniu poziomu pomocy w sektorze, który był wspierany płatnościami krajowymi, a nie został uwzględniony wśród sektorów, które mogą być objęte dobrowolnym wsparciem związanym z produkcją (nie został wymieniony w art. 52 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013)³.

a) Przepis art. 13 ust. 1 rozporządzenia 809/2014 stanowi, że państwa członkowskie określają ostateczne terminy, w których pojedynczy wniosek, wnioski o przyznanie pomocy lub wnioski o płatność mogą być składane. Ostateczne terminy przypadają nie później niż dnia 15 maja każdego roku. W przypadku Estonii, Łotwy, Litwy, Finlandii i Szwecji może być ustalony inny termin, jednak nie późniejszy niż 15 czerwca danego roku kalendarzowego.

Przepis art. 13 ust. 1 rozporządzenia 640/2014 stanowi, że złożenie wniosku po terminie prowadzi do zmniejszenia o 1% za każdy dzień roboczy kwot, do których beneficjent byłby uprawniony, gdyby wniosek został złożony w terminie. Jeżeli takie opóźnienie wynosi ponad 25 dni kalendarzowych,

² Zob. uzasadnienie projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, s. 17 i 20, druk nr 3080.

³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, s. 20, druk nr 3080.

wniosek uznaje się za niedopuszczalny, a beneficjentowi nie przyznaje się pomocy lub wsparcia.

Możliwość odstępstw od daty określonej w art. 13 ust. 1 rozporządzenia 809/2014 przewiduje przepis art. 13 ust. 2 rozporządzenia⁴. Stanowi on, że w niektórych strefach podległych wpływowi wyjątkowych warunków klimatycznych ostateczne terminy na składanie wniosków mogą zostać wyznaczone na późniejszą datę. Dla celów niniejszej opinii istotne jest, że organem, który może określić odstępstwa od terminów przewidzianych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia 809/2014 jest Komisja Europejska⁵.

Z powyższego wynika, że bez specjalnego upoważnienia Komisji, Polska nie może modyfikować terminów określonych w art. 13 ust. 1 rozporządzenia 809/2014 w taki sposób, by wypadały po 15 maja. Ponieważ Komisja nie wydała stosownego upoważnienia w stosunku do Polski, propozycja ustalenia, że w 2015 r. wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu mogą być składane w terminie do 15 czerwca (art. 2 projektu), jest niezgodna z rozporządzeniem 809/2014.

b) Zgodnie z art. 62 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013 rolnicy, którzy chcą uczestniczyć w systemie dla małych gospodarstw, składają wniosek w terminie, który ma być ustalony przez państwa członkowskie. Termin ustalony przez państwa członkowskie nie może być późniejszy niż 15 października 2015 r., nie może jednakże przypadać wcześniej niż w ostatnim dniu składania wniosku w ramach systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej.

Zaproponowana zmiana jest konsekwencją zmiany, o której mowa w punkcie I lit. a niniejszej opinii. Pomimo uznania tej drugiej zmiany za niezgodną z prawem UE, proponowany termin końcowy składania wniosków o uznanie za rolnika uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw, określony na 10 lipca 2015 r. jest zgodny z art. 62 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013.

c) Przepis art. 62 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 1307/2013 wyraźnie odnosi się do rolników, którzy chcą wystąpić z systemu wsparcia dla małych gospodarstw. Przepis ten nie określa jednak terminu złożenia stosownego oświadczenia. Dodatkowo można wskazać, że art. 19 ust. 4 rozporządzenia 809/2014, który dotyczy występowania z systemu po roku 2015, również nie określa daty złożenia oświadczenia. W tej sytuacji propozycję

⁴ W związku z art. 78 akapit drugi i art. 116 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 oraz art. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

⁵ Por. art. 21 ust. 3 ustawy, który upoważnia ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do wydłużenia, w drodze rozporządzenia, terminów składania wniosków o przyznanie płatności, w sytuacji gdy Komisja Europejska upoważni do tego Polskę.

określenia terminu na złożenie w 2015 r. oświadczenia o wystąpieniu z systemu – do dnia 10 lipca – należy uznać za niesprzeczną z prawem Unii Europejskiej.

d) Z przepisu art. 21 rozporządzenia 809/2014 wynika, że wniosek o przyznanie pomocy związanej z produkcją zwierząt gospodarskich lub wniosek o płatność w ramach środków wsparcia związanych z produkcją zwierzęcą zawiera wszystkie informacje niezbędne do ustalenia kwalifikowalności pomocy lub wsparcia, a w szczególności – w stosownych przypadkach – zobowiązanie beneficjenta do utrzymywania zwierząt w gospodarstwie w okresie ustalonym przez państwo członkowskie.

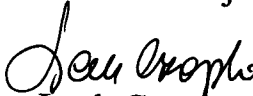
Wobec powyższego, zaproponowane zmiany koniecznych okresów przetrzymywania (posiadania) zwierząt nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego w zakresie, w jakim przewiduje wydłużenie o miesiąc (do 15 czerwca) terminu na składanie w 2015 r. wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (art. 2 projektu), jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej, a w szczególności z art. 13 ust. 1 rozporządzenia 809/2014.

W pozostałym zakresie projekt nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

Warszawa, 21 kwietnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-772/15
TRYB PILNY

Pan Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Mirosław Maliszewski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy zmierza do zmiany ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 308; dalej: ustawa). Projektowane zmiany dotyczą:

a) wydłużenia o miesiąc (do 15 czerwca) terminu na składanie w 2015 r. wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu (art. 2 projektu). Proponowany przepis byłby przepisem szczególnym w stosunku do art. 21 ust. 1 ;

b) wydłużenia o miesiąc (do 10 lipca 2015 r.) terminu na składanie wniosków o uznanie za rolnika uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw (art. 1 pkt 2 projektu, w zakresie dotyczącym projektowanego art. 56 ust. 3 ustawy);

c) wydłużenia o miesiąc (do 10 lipca) terminu na złożenie w 2015 r. oświadczenia przez rolnika uczestniczącego w systemie dla małych gospodarstw o wystąpieniu z tego systemu (art. 1 pkt 2 projektu, w zakresie dotyczącym projektowanego art. 56 ust. 4 ustawy);

d) zmiany warunków przyznawania płatności związanych do zwierząt (bydła domowego, krów i kóz domowych). Zmiana polega na innym określeniu koniecznych terminów przetrzymywania (posiadania) zwierząt. W obecnym stanie prawnym, aby otrzymać płatność, rolnik musi posiadać zwierzę w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do 30 czerwca roku, w którym wniosek został złożony (w przypadku bydła: również nie krócej niż do dnia, w którym zwierzę osiągnie wiek 6 miesięcy). Zgodnie z projektem rolnik będzie

musiał posiadać zwierzę przez okres 30 dni od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności. Ponadto projekt przewiduje rezygnację z potwierdzania faktu posiadania zwierzęcia i jego wieku wpisem do rejestru zwierząt gospodarskich oznakowanych, o których mowa w przepisach o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt¹ (art. 1 ust. 1 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. z 2008 r. nr 204, poz. 1281, ze zm.).