



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 27 kwietnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia
bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 375)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest:

- 1) dostosowanie przepisów krajowych do przepisów:
 - a) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/540 z dnia 26 marca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 809/2014 w odniesieniu do niektórych obowiązków w zakresie powiadamiania, kontroli na miejscu dotyczących wniosków o przyznanie pomocy związanej z produkcją zwierząt gospodarskich i wniosków o płatność w ramach środków wsparcia związanych z produkcją zwierzęcą oraz składania pojedynczego wniosku, wniosków o przyznanie pomocy lub wniosków o płatność,
 - b) art. 9 ust. 5 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia;
- 2) uwzględnienie w przepisach krajowych możliwości wykorzystania zdjęć wykonanych i przesyłanych przez stronę postępowania w sprawie o przyznanie płatności bezpośrednich, płatności niezwiązanej do tytoniu oraz w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, zwanego dalej „PROW 2014–2020”, z wykorzystaniem aplikacji udostępnionej przez Agencję Restrukturyzacji

i Modernizacji Rolnictwa, zwaną dalej „ARiMR”, w tym zdjęć geotagowanych zawierających informacje o długości i szerokości geograficznej miejsca wykonania zdjęcia;

- 3) udostępnianie przez Prezesa ARiMR danych przestrzennych pochodzących z Systemu Identyfikacji Działek Rolnych oraz zintegrowanego systemu kontroli podmiotom wykorzystującym te dane dla celów naukowych, badawczych, środowiskowych oraz statystycznych;
- 4) wprowadzenie możliwości składania drogą elektroniczną wniosków o wybór operacji oraz innych dokumentów w postępowaniach w sprawie wyboru tych operacji przez partnerów Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich, zwanej dalej „KSOW”;
- 5) usprawnienie procesu rozpatrywania wniosków o przyznanie pomocy, pomocy technicznej oraz o wybór operacji partnerów KSOW w ramach PROW 2014–2020.

W tym celu ustawa zmienia:

- 1) ustawę z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, zwaną dalej „ustawą o płatnościach”;
- 2) ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności, zwaną dalej „ustawą o krajowym systemie ewidencji”;
- 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, zwaną dalej „ustawą dotyczącą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013”;
- 4) 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, zwaną dalej „ustawą dotyczącą Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020”.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe przewidujące, że do postępowań dotyczących:

- 1) przyznawania płatności, o których mowa w ustawie o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego:
 - a) wszczętych i niezakończonych przed dniem 15 marca 2021 r., stosuje się przepisy dotychczasowe,

- b) wszczętych po dniu 14 marca 2021 r. i niezakończonych przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, stosuje się nowe przepisy;
- 2) przyznawania i wypłaty pomocy, o której mowa w ustawie dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013:
 - a) wszczętych i niezakończonych przed dniem 15 marca 2021 r., stosuje się przepisy dotychczasowe,
 - b) wszczętych po dniu 14 marca 2021 r. i niezakończonymi przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, stosuje się nowe przepisy;
- 3) przyznawania pomocy finansowej w ramach działań, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8 i 10–12a ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020:
 - a) wszczętych i niezakończonych przed dniem 15 marca 2021 r., stosuje się przepisy dotychczasowe,
 - b) wszczętych po dniu 14 marca 2021 r. i niezakończonych przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, stosuje się nowe przepisy;
- 4) przyznawania pomocy finansowej w ramach działań, o których mowa w ustawie dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, innych niż wymienione w ww. pkt 3, wypłaty pomocy finansowej w ramach tych działań oraz przyznawania i wypłaty pomocy technicznej, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe;
- 5) wyboru operacji partnera KSOW, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy, stosuje się nowe przepisy.

Zgodnie z art. 8 ustawy, wchodzi ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem 12 czerwca 2021 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 9 kwietnia 2021 r. (druk sejmowy nr 1072). 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 13 kwietnia 2021 r., przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1077).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 28. posiedzeniu Sejmu w dniu 14 kwietnia 2021 r.

Sejm uchwalił ustawę na 28. posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2021 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 445 posłów, przy 3 głosach wstrzymujących się i 1 głosie przeciw.

III. Uwagi szczegółowe

1. Art. 1 pkt 1 lit. a – proponowane w art. 3 ust. 3a ustawy o płatnościach zdanie pierwsze, stanowiące, że zdjęcie wykonane i przesłane przez stronę **postępowania** stanowi dowód tego, co zostało na nim zobrazowane oraz zapisane na zawierającym je pliku, wymaga doprecyzowania przez wskazanie, jakiego konkretnie postępowania przepis ten dotyczy. Jeżeli jest to postępowanie, o którym mowa w ust. 1 zmienianego artykułu, doprecyzowanie to, zgodne z wytyczną § 10 Zasad techniki prawodawczej (do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń), powinno być spójne i konsekwentne z poprzedzającymi go przepisami ust. 2 i 3 zmienianego artykułu (odnoszącymi się do postępowania, o którym mowa w ust. 1). Analogiczna uwaga dotyczy odpowiednio proponowanego w art. 1 przepisu art. 3 ust. 5, proponowanego w art. 3 przepisu art. 21 ust. 3b zdanie pierwsze ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz proponowanego w art. 4 przepisu art. 27 ust. 2a ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Zastrzec przy tym należy, że doprecyzowanie tych przepisów o wskazanie konkretnego postępowania ma szczególne znaczenie w przypadku art. 21 ust. 3b ustawy zmienianej w art. 3, ponieważ poprzedzające go przepisy art. 21 ust. 1–3a odnoszą się do różnych postępowań administracyjnych, ust. 1 – do postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, ust. 2 i 3 – do postępowań w sprawie dotyczącej **przyznania pomocy**, ust. 3a – do postępowania w sprawie o **wypłatę pomocy** w ramach działania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 15. Z brzmienia przepisów art. 21 ust. 1–3a należy wnioskować, że zakres regulacji art. 21 ust. 3b dotyczy postępowania w sprawie o przyznanie oraz postępowania w sprawie o wypłatę pomocy w ramach działania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 15.

Propozycja poprawek:

w art. 1 w pkt 1:

a) w lit. a, w ust. 3a w zdaniu pierwszym wyraz „postępowania” zastępuje się wyrazami „postępowania, o którym mowa w ust. 1,”,

b) w lit. b, w ust. 5 wyraz „postępowań” zastępuje się wyrazami „postępowań, o których mowa w ust. 1,”;

w art. 3, w ust. 3b w zdaniu pierwszym wyrazy „W przypadku działania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 15, zdjęcie wykonane i przesłane przez stronę postępowania” zastępuje się wyrazami „Zdjęcie wykonane i przesłane przez stronę postępowania w sprawie przyznania oraz postępowania w sprawie wypłaty pomocy w ramach działania, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 15,”;

w art. 4 w pkt 1, w ust. 2a w zdaniu pierwszym wyraz „postępowania” zastępuje się wyrazami „postępowania, o którym mowa w ust. 1,”.

2. Art. 1 pkt 1 lit. a – proponowana w art. 3 ustawy o płatnościach treść zdania drugiego w ust. 3a jest niespójna z poprzedzającą go treścią zdania pierwszego. Z treści zdania drugiego wynika bowiem, że wskazane w nim zdjęcie ma charakter dokumentu urzędowego jeżeli jest spełniony jeden warunek – zostało ono przesłane z wykorzystaniem aplikacji udostępnionej przez Agencję. Z treści zdania pierwszego wynika natomiast, że zdjęcie to stanowi dowód w postępowaniu, jeżeli są spełnione trzy warunki – jest wykonane z wykorzystaniem wskazanej aplikacji, jest przesłane z wykorzystaniem wskazanej aplikacji, czynności te są wykonane przez stronę postępowania. Jeżeli więc uznanie omawianego zdjęcia za dokument urzędowy ma być uzależnione od spełnienia wszystkich trzech warunków określonych w zdaniu pierwszym, to powinno to znajdować odzwierciedlenie w treści zdania drugiego. Analogiczna uwaga dotyczy odpowiednio proponowanego w art. 3 przepisu art. 21 ust. 3b zdanie drugie ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 oraz proponowanego w art. 4 przepisu art. 27 ust. 2a zdanie drugie ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020.

Propozycja poprawek:

w art. 1 w pkt 1 w lit. a, w ust. 3a w zdaniu drugim wyrazy „Zdjęcie przesłane z wykorzystaniem tej aplikacji” zastępuje się wyrazami „Zdjęcie to”;

w art. 3, w ust. 3b w zdaniu drugim wyrazy „Zdjęcie przesłane z wykorzystaniem tej aplikacji” zastępuje się wyrazami „Zdjęcie to”;

w art. 4 w pkt 1, w ust. 2a w zdaniu drugim wyrazy „Zdjęcie przesłane z wykorzystaniem tej

aplikacji” zastępuje się wyrazami „Zdjęcie to”.

3. Art. 1 pkt 1 lit. b – dodawany w art. 3 ust. 5 ustawy o płatnościach stanowi, że do terminów, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 1a tej ustawy, nie stosuje się przepisów art. 15zzzzzn² ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, tj. przepisów przewidujących, że w przypadku stwierdzenia uchybień przez stronę w okresie obowiązywania epidemii ogłoszonej z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów na dokonanie określonych czynności, organ administracji publicznej zawiadamia stronę o uchybieniu terminu, wyznaczając jej jednocześnie 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu. Należy więc zwrócić uwagę, że ww. art. 21, oprócz przepisów ust. 1 i 1a, zawiera również ust. 3 przewidujący możliwość określenia innych terminów (dłuższych) niż wskazane w ust. 1 i 1a na wykonanie poszczególnych czynności (złożenia wniosku, zgłoszenia zmian we wniosku) określających terminy kalendarzowe na dokonanie określonych czynności (złożenia wniosku, zgłoszenia zmian we wniosku). W związku z tym powstaje pytanie, czy art. 3a ust. 5 ustawy o płatnościach nie powinien obejmować swoim zakresem regulacji również terminów, o których mowa w art. 21 ust. 3 (terminów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 21 ust. 3). Wydaje się bowiem, że skoro przepisów art. 15zzzzzn² nie stosuje się do terminów, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 1a, to nie powinno się ich stosować również do terminów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 21 ust. 3. Analogiczna uwaga dotyczy odpowiednio zmienianego w art. 1 w pkt 4 w lit. b przepisu art. 21 ust. 2 ustawy o płatnościach stanowiącego, że terminy, o których mowa w art. 21 ust. 1 i 1a, nie podlegają przywróceniu.

Propozycja poprawek:

w art. 1:

- a) *w pkt 1 w lit. b, w ust. 5 wyrazy „art. 21 ust. 1 i 1a” zastępuje się wyrazami „art. 21 ust. 1, 1a i 3”,*
- b) *w pkt 4 w lit. b, w ust. 2 wyrazy „ust. 1 i 1a” zastępuje się wyrazami „ust. 1, 1a i 3”.*

4. Art. 2 – proponowany art. 16a ust. 1 ustawy o krajowym systemie ewidencji we wprowadzeniu do wyliczenia używa błędnie skrótu tytułu rozporządzenia przyjętego na

potrzeby zmienianej ustawy w jej art. 3 pkt 7. Proponowany przepis odwołuje się do „rozporządzenia 1306/2013”, natomiast art. 3 pkt 7 i pozostałe przepisy zmienianej ustawy do „rozporządzenia **nr** 1306/2013”. Mając więc na uwadze powyższe oraz wytyczną § 10 Zasad techniki prawodawczej (do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń) przywołany w art. 16a ust. 1 skrót należy uzupełnić o wyraz „nr”.

Propozycja poprawki:

w art. 2, w art. 16a w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „rozporządzenia 1306/2013” zastępuje się wyrazami „rozporządzenia nr 1306/2013”.

5. Art. 2 – proponowany art. 16a ust. 1 pkt 4 ustawy o krajowym systemie ewidencji przyznaniu płatności, w zakresie, w jakim uzależnia udostępnienie przez Prezesa Agencji wskazanych w tym przepisie danych pod warunkiem, że będą one wykorzystywane do celów „środowiskowych” jest nieczytelny. Powstaje bowiem pytanie, o jakie cele środowiskowe w tym przypadku chodzi (jakiego środowiska?). Przymiotnik „środowiskowy” w znaczeniu słownika języka polskiego oznacza „związany ze środowiskiem” i jest „używany tylko **w określonych środowiskach**”, np.: w znaczeniu ekologicznym, jako miejsce wychowywania w grupie, czy jako grupa ludzi zajmujących się tym samym zawodem. W związku z tym proponowany przepis proponuje się doprecyzować, tak aby wynikało z niego, jakie środowisko jest objęte zakresem jego regulacji. W przypadku gdy chodzi w nim o cele z zakresu ochrony środowiska (środowisko przyrodnicze), proponuje się przyjęcie poniżej poprawki, posługującej się terminologią z ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 283 ust. 1 tej ustawy). Jeżeli natomiast chodzi w nim o cele dotyczące innego środowiska, to propozycja poprawki w tym zakresie będzie możliwa do przedstawienia po udzieleniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

Propozycja poprawki:

w art. 2, w art. 16a w ust. 1 w części wspólnej wyraz „środowiskowych” zastępuje się wyrazami „służących ochronie środowiska”.

6. Art. 4 pkt 3 – proponowany art. 38 ust. 6 ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, określający, że do postępowań w sprawach **o wypłatę pomocy** przepisy art. 27 ust. 2a zmienianej ustawy stosuje się odpowiednio,

jest nieczytelny i sprzeczny z poprzedzającym go ust. 4 zdanie drugie zmienianego art. 38. Przepis ust. 4 w zdaniu drugim rozstrzyga bowiem, że do postępowania w sprawie **o wypłatę pomocy** w ramach działania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 lit. a, oraz działania, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 9, stosuje się odpowiednio wszystkie przepisy art. 27 (**wszystkie ustępy tego artykułu, w tym ust. 2a**). Przepis ust. 6 określa natomiast, że do objętych jego regulacją postępowań, w tym postępowania, o którym mowa w ust. 4, **stosuje się tylko jeden przepis – ust. 2a**. W związku z tym propozycja poprawki w tym zakresie będzie mogła być przedstawiona po udzieleniu wyjaśnień przedstawiciela Rządu, co do relacji proponowanego przepisu do art. 38 ust. 4 zdanie drugie zmienianej ustawy, w tym wskazania postępowań w sprawach o wypłatę pomocy, których ma dotyczyć proponowana regulacja.

7. Art. 7 ust. 1 pkt 3 – w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy posłużono się terminem „partner KSOW”. Należy więc zwrócić uwagę, że jest on skrótem określenia złożonego wprowadzonym w art. 55 ust. 2 pkt 1 ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 i z uwagi na jego cel (skrócenie tekstu) powinien być przytaczany wyłącznie w przepisach tej ustawy. Omawiana ustawa powinna natomiast odnosić się nie do skrótu lecz do skracanego określenia, wskazując, zgodnie z wytyczną § 156 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, przepis ustawy dotyczącej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, w którym określenie to występuje po raz pierwszy.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w ust. 1 w pkt 3 wyrazy „partnera KSOW, o którym mowa w ustawie” zastępuje się wyrazami „podmiotu, o którym mowa w art. 55 ust. 2 pkt 1 ustawy”.

8. Art. 8 – proponowany w art. 8 termin wejścia w życie ustawy, ustalony na dzień następujący po dniu ogłoszenia ustawy (z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem 12 czerwca 2021 r.), nie zapewnia minimalnego okresu *vacatio legis* (14 dni od dnia ogłoszenia ustawy). Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne mogą wejść w życie z dniem ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jeżeli są spełnione łącznie dwie przesłanki – wymaga tego ważny interes państwa i zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na

przeszkodzie. W uzasadnieniu do projektu ustawy nie przedstawiono ważnego interesu państwa wymagającego wejścia w życie ustawy w proponowanym terminie. Termin wejścia w życie ustawy może więc budzić wątpliwości w kontekście wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji.

Sławomir Szczepański

Główny legislator