



Opinia

do ustawy o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (druk nr 40)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest dostosowanie przepisów ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej do przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (w związku ze zmianami dokonanymi ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw) oraz określenie zasad uruchamiania środków na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych niektórych działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich.

Ustawa wprowadza możliwość udzielania pożyczek agencjom płatniczym na prefinansowanie wydatków realizowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (zwanego dalej "EFRG") i Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich (zwanego dalej "EFRROW"). Agencje płatnicze będą spłacały pożyczkę ze środków przeznaczonych na finansowanie wydatków budżetu państwa (w ramach części 33 – Rozwój wsi i części 35 – Rynki rolne) zaplanowanych w ustawie budżetowej na dany rok.

Środki pochodzące z EFRROW będą przekazywane agencji płatniczej przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na podstawie zapotrzebowania składanego przez agencję płatniczą, do wysokości środków pochodzących z EFRROW przekazanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na rachunek dochodów budżetu państwa.

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy, dodanie art. 10a – 10g ma na celu umożliwienie sfinansowania niektórych działań i operacji objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, których refundacja nastąpi za środków EFRROW.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, samorządy województw realizujące zadania z zakresu pomocy technicznej z udziałem środków EFRROW i krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW oraz jednostki realizujące działanie: poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów i gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, z udziałem środków EFRROW i krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW będą mogły otrzymywać środki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację tych zadań. Z zastrzeżeniem, że jednostki realizujące wyżej wskazane działanie będą mogły otrzymać środki na sfinansowanie kosztów przygotowania dokumentacji technicznej niezbędnej do realizacji operacji w ramach tego działania.

Środki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych będą mogły być przekazywane przez właściwego dysponenta **w formie dotacji celowej** do wysokości: udziału refundowanego ze środków EFRROW albo udziału krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z udziałem środków EFRROW. Ustawa określa szczegółowe zasady przekazywania dotacji oraz zwrotu środków.

Ponadto ustawa przewiduje, że beneficjenci programu rozwoju obszarów wiejskich w ramach działań: wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy oraz funkcjonowanie lokalnej grupy działania, realizujący operacje z udziałem środków EFRROW i krajowych środków publicznych pochodzących z budżetu państwa przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW, będą mogli otrzymać z agencji płatniczej realizującej płatności z EFRROW, środki przeznaczone na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację tych operacji. W dodanym art. 10c ust. 2 określono tryb przekazywania środków oraz ich maksymalną wysokość. W tym przypadku środki budżetu państwa będą przekazywane **na postawie umowy**, o której mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Jednostki samorządu terytorialnego realizujące operacje z udziałem środków EFRROW w ramach działań: podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowa i rozwój wsi oraz wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, będą mogły otrzymać środki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na

realizację tych operacji. Podobnie lokalne grupy działania realizujące operacje z udziałem środków EFRROW w ramach działań: wdrażanie projektów współpracy i funkcjonowanie lokalnej grupy działania, będą mogły otrzymać środki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację tych operacji. W tych przypadkach środki z budżetu państwa będą przekazywane na wniosek beneficjenta do wysokości udziału środków z EFRROW **w formie oprocentowanej pożyczki** udzielonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki i tryb udzielania pożyczek, ich rozliczania oraz zwrotu. Podstawowe zasady spłaty i zwrotu pożyczek określono w ustawie.

Ustawodawca utrzymał czasowo w mocy rozporządzenie wydane na podstawie dotychczasowego art. 7 ustawy nowelizowanej (będzie ono obowiązywało do czasu wydania nowego rozporządzenia na podstawie art. 10 ust. 9 w nowym brzmieniu, nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy).

Ustawa wejdzie w życie z dniem **ogłoszenia**.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 6. posiedzeniu w dniu 11 stycznia 2008 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym. Sejm zmienił w sposób zasadniczy zasady przyznawania środków pieniężnych z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych ponoszonych na realizację niektórych działań objętych programem rozwoju obszarów wiejskich. Zgodnie z projektem ustawy środki z budżetu państwa na ten cel miały być przekazywane: do wysokości udziału środków pochodzących z EFRROW - w formie nieoprocentowanej pożyczki udzielonej przez Bank Gospodarstwa Krajowego, do wysokości udziału krajowych środków publicznych przeznaczonych na współfinansowanie wydatków realizowanych z EFRROW – na podstawie umowy zawartej z agencją płatniczą realizującą płatności z EFRROW.

III. Uwagi szczególne

1. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wnoszenie poprawek w Sejmie i w Senacie jest możliwe jedynie w określonych fazach procesu ustawodawczego. Stosowanie przepisów Konstytucji dotyczących "poprawki" nie może prowadzić do zatarcia odrębności pomiędzy instytucją inicjatywy ustawodawczej oraz instytucją poprawek, a w konsekwencji do obchodzenia przepisów dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

Analizując prace w Sejmie nad opiniowaną ustawą, pojawiają się wątpliwości, czy dokonana w trakcie drugiego czytania zmiana uregulowań zawartych w projekcie ustawy (abstrahując od przyjętej treści przepisów i celowości poprawki), nie została dokonana w trybie naruszającym postanowienia Konstytucji dotyczące inicjatywy ustawodawczej, instytucji poprawki oraz zasady trzech czytań.

Skomplikowanie systemu prawnego wymaga niejednokrotnie, przy formułowaniu treści przepisów, specjalistycznej wiedzy (nie tylko prawniczej). Okoliczność ta powoduje, że ze względów celowościowych (możliwość dokonania dogłębnej analizy proponowanych rozwiązań) należałoby dążyć do wnoszenia poprawek we wczesnym etapie postępowania ustawodawczego, a ograniczać tę możliwość w późniejszych fazach. Moment realizacji prawa do zgłoszenia poprawki nie jest również obojętny z punktu widzenia zasady jawności i dostępności informacji o pracy organów władzy publicznej. Prowadzenie dyskusji publicznej oraz jej wnikliwość w odniesieniu do zgłoszonych poprawek, uzależnione są bowiem od momentu skorzystania przez uprawniony podmiot z przysługującego mu prawa do wniesienia poprawki (zgłoszenie poprawki w drugim czytaniu w zasadzie ogranicza taką możliwość do minimum).

Analizując tę kwestię nie można również zapomnieć o wynikającym z art. 2 Konstytucji – obowiązku konsultacji projektów ustaw i prawie partnerów społecznych do przedstawienia przez nich swojego stanowiska w odniesieniu do proponowanych rozwiązań. Skutkiem dokonania istotnych zmian w projekcie ustawy w drugim czytaniu, może być faktyczne odebranie partnerom społecznym uprawnienia do przedstawienia stanowiska.

Konstytucja wprowadziła wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1). Oznacza to konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Sprzeciwia się temu takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Dotyczyć to może zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero w drugim czytaniu i nie będących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach.

Szczegółowa analiza procedury uchwalenia ustawy wynika przede wszystkim z tego, że ustawa wejdzie w życie z dniem ogłoszenia (ustawodawca zrezygnował z ustanowienia jakiegokolwiek *vacatio legis*).

2. art. 1 pkt 4, art. 10a ust. 1 – analiza treści przepisów art. 10a ust. 1 i 2 oraz art. 10b ust. 2 skłania do pytania, jak należy rozumieć zastosowane w art. 10 ust. 1 sformułowanie "z zastrzeżeniem ust. 2", czy celem jego użycia jest ograniczenie zakresu wyprzedzającego finansowania, czy wręcz odwrotnie rozszerzenie tego zakresu?
3. art. 1 pkt 4, art. 10a ust. 3 – mając na uwadze należyłą precyzję języka prawnego należałoby rozważyć uściślenie o jakim zadaniu wskazany przepis stanowi. Zastosowanie w ust. 3 odesłania do ust. 1 (i ewentualnie, w zależności od odpowiedzi na pytanie postawione w pkt 2 opinii, do ust. 2) zapewni spójność regulowanej problematyki.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 4, w art. 10a ust. 3 wyrazy "tych zadań" zastępuje się wyrazami "zadań, o których mowa w ust. 1 (i 2)";
4. art. 1 pkt 4, art. 10a ust. 4 – mając na względzie, że ust. 3 stanowi o dotacjach celowych, o których mowa w art. 108 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, przesadzając tym samym stosowanie przepisów tej ustawy w odniesieniu do dotacji, nie ma potrzeby powtarzać w ust. 4, że przepisy ustawy o finansach publicznych stosuje się. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (zwanych dalej "ZTP") w ustawie nie zamieszcza się przepisów nakazujących stosowanie innych aktów normatywnych (§4 ust. 4 ZTP). Nie budzi wątpliwości fakt, że w odniesieniu do dotacji celowych podstawowym aktem jest ustawa o finansach publicznych, i że w tej ustawie sformułowano ogólne zasady dotyczące udzielania takich dotacji.

Ponadto ZTP stanowią, że podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł obejmujący swym zakresem samodzielną myśl (§ 54 ZTP). Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań dokonuje się podziału artykułu na ustępy (§ 55 ZTP). Podziału takiego dokonuje się również w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł. Analizując treść art. 10a ust. 4 nie budzi wątpliwości fakt, że każdy z punktów w obrębie tego ustępu stanowi samodzielną myśl i wobec tego powinien być ujęty w odrębną jednostkę redakcyjną.

W związku z analizowanym przepisem rodzi się również pytanie, jaki jest zakres określenia "jednostka, o której mowa w ust. 1". Jeżeli tym określeniem objęte są samorządy województw należałoby to wskazać w sposób niebudzący wątpliwości

(aktualne brzmienie przepisu sugeruje wyłączenie samorządów województw). Przyjmując założenie, że zakres tego określenia obejmuje również samorzady województw realizujące zadania, o których mowa w art. 10a ust. 1, należałoby dokonać stosownych zmian zarówno w art. 10a, jak i art. 10b.

W związku z art. 10a ust. 4 pkt 2 rodzi się pytanie, dlaczego w przepisie tym mowa jest o **wydatkach** kwalifikowalnych, a nie jak we wszystkich innych przepisach ustawy o **kosztach** kwalifikowalnych. Jak się wydaje, brak jest w tym zakresie konsekwencji terminologicznej. Podobnie art. 10a ust. 4 pkt 3 wymaga poprawek uściślających (konsekwentnie należałoby zmienić również art. 10e ust. 2).

Propozycja poprawek:

1) w art. 1 w pkt 4, w art. 10a:

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. Środki dotacji, o której mowa w ust. 3, są przekazywane jednostce, o której mowa w ust. 1 (*podmiotowi, o którym mowa w ust. 1*), na podstawie przekazanych właściwemu dysponentowi harmonogramów płatności wynikających z zawartych umów lub wydanych decyzji o przyznaniu pomocy lub zatwierdzonych przez właściwy podmiot wniosków o przyznanie pomocy, z zastrzeżeniem ust. 4c.",

b) dodaje się ust. 4a-4c w brzmieniu:

"4a. Jednostka, o której mowa w ust. 1 (*Podmiot, o którym mowa w ust. 1*), dokonuje zwrotu środków, o których mowa w ust. 3 pkt 1, na rachunek dochodów właściwego dysponenta, ze środków otrzymanych z agencji płatniczej tytułem refundacji kosztów kwalifikowalnych ze środków EFRROW, w terminie 7 dni roboczych od daty otrzymania tych środków.

4b. Jeżeli jednostka, o której mowa w ust. 1 (*podmiot, o którym mowa w ust. 1*), nie otrzyma refundacji, o której mowa w 4a, z przyczyn leżących po stronie tej jednostki (*tego podmiotu*), dokonuje ona (*on*) zwrotu środków, o których mowa w ust. 3 pkt 1, w wysokości niezrefundowanej, z wydatków budżetu tej jednostki (*tego podmiotu*) przeznaczonych na realizację jej (*jego*) zadań własnych, w terminie 21 dni od dnia otrzymania informacji o odmowie wypłaty środków z tytułu tej pomocy;

4c. W przypadku operacji prowadzonych w ramach pomocy technicznej oraz działania: poprawianie i rozwijanie infrastruktury związanej z rozwojem i dostosowywaniem rolnictwa i leśnictwa przez scalanie gruntów i

gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi, środki dotacji, o których mowa w ust. 3, związane z realizacją projektu, mogą zostać przekazane na rzecz wnioskodawcy przed zawarciem umowy lub wydaniem decyzji o przyznaniu pomocy na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą.",

c) w ust. 5 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy "ust. 4 pkt 4" zastępuje się wyrazami "ust. 4c";

2) w art. 1 w pkt 4, w art. 10b:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Jeżeli jednostka, o której mowa w art. 10a ust. 1 (*podmiot, o którym mowa w ust. 1*), wykorzysta środki na wyprzedzające finansowanie, o których mowa w art. 10a, niezgodnie z przeznaczeniem, jednostka ta (*podmiot ten*), zwraca środki w części wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, z wydatków budżetu tej jednostki (*tego podmiotu*) przeznaczonych na realizację jej (*jego*) zadań własnych, wraz z odsetkami."

b) w ust. 2 wyraz "jednostce" zastępuje się wyrazem "podmiotowi";

3) w art. 1 w pkt 4, w art. 10e w ust. 2 wyrazy "na skutek" zastępuje się wyrazem "z";

5. art. 1 pkt 4, art. 10a ust. 5 pkt 4 – mając na względzie zapewnienie precyzji języka prawnego należałoby uściślić, że wskazany przepis stanowi o trybie kontroli realizacji **operacji**.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 pkt 4, w art. 10a w ust. 5 w pkt 4 po wyrazie "realizacji" dodaje się wyraz "operacji";

Jakub Zabielski

Starszy legislator