



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy
płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej oraz ustawy o opłacie skarbowej
(druk nr72)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem nowelizacji jest wprowadzenie do ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej rozwiązań prawnych:

- związanych ze stosowaniem od dnia 1 stycznia 2008 r. zmienionych przepisów unijnych dotyczących płatności energetycznych,
- związanych z wejściem w życie od dnia 1 stycznia 2008 r. przepisów unijnych dotyczących płatności do pomidorów oraz do owoców miękkich,
- wynikających z potrzeby wprowadzenia nowego mechanizmu pomocowego, tj. pomocy krajowej do upraw plantacji trwałych,
- związanych z koniecznością doprecyzowania bądź korekty dotychczasowych przepisów.

Zmiany dotyczące przyznawania płatności do upraw roślin energetycznych dotyczą w szczególności kompetencji w sprawie przyjmowania dokumentów od wnioskodawców, ustalenia krajowego systemu kontroli wielkości zbiorów oraz przepisów karnych w związku ze zmianą wymagań. Wprowadza się między innymi obowiązek podawania do wiadomości publicznej danych dotyczących podmiotów, z którymi rolnik może zawrzeć umowę kontraktacji.

Obsługę wniosków dotyczących owoców miękkich ustawa powierza Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa a procedury w tym zakresie będą analogiczne, jak przy uprawach roślin energetycznych.

Sprawy związane z obsługą i wypłatą pomocy finansowej na zakładanie plantacji trwałych upraw na cele energetyczne prowadzić ma Agencja Rynku Rolnego.

Przepisami przedmiotowej ustawy objęto zawarte dotychczas w przepisach niższego rzędu regulacje dotyczące płatności uzupełniającej do uprawy chmielu.

Ustawa modyfikuje na korzyść rolnika przepisy dotyczące przyznawania pomocy de minimis dla rolników uprawiających rzepak na cele energetyczne. Korzystne dla rolników jest wyeliminowanie możliwości redukcji pomocy w związku z przekroczeniem maksymalnej gwarantowanej powierzchni uprawy ustalonej dla Wspólnoty.

W zakresie przyznawania płatności obszarowych, płatności cukrowej oraz płatności do pomidorów wprowadzono przepis zakazujący przelewu na osobę trzecią należności ustalonych w decyzji w sprawie przyznania płatności. Natomiast, w odniesieniu do płatności cukrowej oraz do pomidorów, nowelizacja wprowadza możliwość przyznania płatności dla wnioskującego o płatność do ilości posiadanej w okresie referencyjnym przez spadkodawcę albo małżonka, nawet jeśli nie pozostawał w okresie referencyjnym w związku małżeńskim.

W przypadku przekroczenia w poszczególnych płatnościach wielkości środków finansowych (kopert krajowych) przewidzianych dla polskich rolników, do systemu krajowego wprowadzono możliwość zmniejszenia (redukcji) kwoty płatności, jej stawki lub podstawy do jej ustalenia. Wskazano organ ustalający wielkość zmniejszenia płatności oraz tryb dokonywania zmniejszenia płatności dla każdego rolnika. Odzyskanie nadpłaconych płatności dokonywane ma być w trybie przepisów art. 73 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

W przepisie przejściowym (art. 3) nowelizacji wprowadza się możliwość proporcjonalnego zmniejszenia kwoty płatności cukrowej za 2006 r. Przepis ten ma na celu odzyskanie płatności nadpłaconych ponad kopertę krajową w odniesieniu do 2006 r. W drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw rolnictwa określi wielkość zmniejszenia kwoty płatności cukrowej za 2006 r. a kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ustali, w decyzji o przyznaniu płatności za 2007 r., wielkość zmniejszenia kwoty płatności za 2006 r. i:

- pomniejszy o nią wypłatę za 2007 r. bądź
- nakaże zwrot kwoty z tytułu zmniejszenia na rachunek Agencji.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Nowelizacja wypracowana została na podstawie projektu rządowego – druk nr 221, z dnia 7 lutego 2008 r., skierowanego do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Sejm uchwalił ją na 9 posiedzeniu w dniu 29 lutego 2008 r.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania uległy niewielkim zmianom na etapie prac legislacyjnych w Sejmie. Są to zmiany o charakterze doprecyzowującym, korygującym w związku z aktualnymi zmianami przepisów unijnych (np. w zakresie wymogów dotyczących przyznawania płatności w sytuacji przekazania gospodarstwa rolnego) oraz uzupełniającym - szczególnie w zakresie przepisów karnych. Zrezygnowano ponadto z obowiązku utrzymywania plantacji trwałych zgodnie z normami przez 8 kolejnych lat oraz podniesiono z 50 do 100 EUR maksymalną kwotę, do której nie będą naliczane sankcje za niespełnienie norm przez rolników wnoszących o płatności bezpośrednie.

Sejm dodał również przepis umożliwiający płatność cukrową w sytuacji, gdy buraki były objęte umową dostawy z przekazującym gospodarstwo rolne w związku z wypłatą emerytury lub rentą rolniczą z ubezpieczenia społecznego rolników, jeżeli rolnik wnoszący o płatność cukrową mógłby dziedziczyć przekazane gospodarstwo z ustawy.

Nowelizację rozszerzono o zmianę w ustawie z dnia 16 listopada 2004 r. o opłacie skarbowej. Zmiana polega na dodaniu przepisu umożliwiającego zwolnienie z obowiązku uiszczenia tej opłaty w przypadku czynności urzędowych dokonywanych na skutek złożenia wniosku o przyznanie pomocy de minimis w rolnictwie oraz przepisu umożliwiającego odstąpienie od uiszczenia opłaty od udzielonego pełnomocnictwa.

III. Uwagi szczegółowe

Biuro Legislacyjne pragnie zwrócić uwagę Senatowi na dodany nowelizacją przepis art. 24b oraz przepis przejściowy art. 3 nowelizacji, dotyczące mechanizmu redukcji kwoty płatności obszarowych, płatności cukrowej oraz płatności do pomidorów.

Przepis art. 24b ma charakter delegacji ustawowej umożliwiającej, po wejściu w życie nowelizacji, w drodze przepisów krajowych, tj. rozporządzenia właściwego ministra oraz w drodze decyzji administracyjnych organu właściwego w sprawie płatności, dokonać zmniejszenia odpowiedniej płatności.

Natomiast, przepis art. 3 przepisów wprowadzających jest normą dotyczącą konkretnego stanu faktycznego, tj. sytuacji zaistniałej w cukrownictwie w związku z dokonanymi już płatnościami cukrowymi za 2006 r. i przekroczeniem pułapu określonego dla Rzeczypospolitej Polskiej w kopercie krajowej.

Przepis ten wymaga szczególnej uwagi, bowiem narusza on obowiązującą i podstawową zasadę porządku prawnego, jaką jest wynikająca z art. 2 Konstytucji, zasada niedziałania prawa wstecz. Mamy tu do czynienia z wstecznym (retro aktywnym) działaniem przepisu, gdyż fakty prawne zaistniałe w 2006 r. będzie można oceniać na podstawie nowych przepisów.

W momencie wypłaty płatności cukrowych za 2006 r., na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2006 r. w sprawie stawki płatności cukrowej w 2006 r., (Dz. U. Nr 207, poz. 1526) rolnikom przysługiwała określona kwota płatności. Na podstawie wprowadzonego opiniowaną nowelizacją przepisu część tej płatności zostanie uznana za nienależną i jako taka, w trybie przepisów unijnych, tj. art. 73 rozporządzenia nr 796/2004, będzie rolnikowi przypisana do zwrotu (vide uzasadnienie do projektu rządowego - druk nr 221, str.13).

Stanowienie norm prawnych z mocą wsteczną w myśl zasad konstytucyjnych, w zasadzie jest niedopuszczalne, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły przewidzieć tego rodzaju decyzji a dobra konstytucyjne decyzji takiej nie usprawiedliwiają. Zakaz tego rodzaju jest wzmocniony w sytuacji, gdy wpływa niekorzystnie na interesy stron a zwłaszcza na prawa nabyte zgodnie z obowiązującymi w chwili nabycia tych praw przepisami (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1996 r., K 15/95).

W kontekście powyższych zasad, sformułowanych w orzeczeniach TK, należy zdaniem Biura Legislacyjnego, ocenić konstytucyjność przejściowego przepisu art. 3 nowelizacji, dokonując oceny, czy podmioty (rolnicy), których ta norma dotyczy, mogli przewidzieć tego rodzaju decyzję bądź oczekiwać takiego rozwiązania. Natomiast, z punktu widzenia prawa unijnego należy uzyskać opinię Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, czy sytuacja faktyczna zaistniała w 2006 r., czyli przyczyny przekroczenia krajowej koperty środków na płatności cukrowe, uzasadniają uznanie tych płatności za nienależne rolnikom w myśl przepisów unijnych.

Hanna Kaśnikowska

Główny legislator