



Opinia

do ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw (druk nr 374)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 listopada ustawa o zmianie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz niektórych innych ustaw wprowadza szereg zmian o charakterze organizacyjnym, kompetencyjnym oraz redakcyjnym, podyktowanych doświadczeniami zdobytymi w praktyce wdrażania krajowego programu rozwoju obszarów wiejskich i mających na celu usprawnienie wdrażania tego programu. U podstaw wskazanej ustawy oraz opiniowanych do niej zmian leżą unijne regulacje określone przede wszystkim w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Zmiany dotyczą:

- działań wdrażanych w ramach tzw. podejścia Leader,
- zasad wdrażania pomocy technicznej w ramach zatwierdzonego przez Komisję Europejską Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007 – 2013 (PROW), nadzoru i kontroli oraz innych instrumentów zapewniających skuteczne i prawidłowe wdrażanie oraz zarządzanie tym programem, oraz
- utworzenia krajowej sieci obszarów wiejskich.

Zmiany dotyczące podejścia Leader¹⁾

W zakresie podejścia Leader zasadnicze zmiany dotyczą wyboru lokalnej grupy działania do realizacji lokalnej strategii rozwoju.

Wyboru lokalnej grupy działania dokonywać ma, jak dotychczas, samorząd województwa a minister właściwy do spraw rozwoju wsi, w myśl dodanego nowelizacją przepisu art. 7 ust. 2a, będzie organem kontrolującym i wydającym wiążące wytyczne w zakresie wykonywania przez samorząd województwa zadań związanych z wyborem lokalnej grupy działania. Regulacja taka ma na celu umożliwienie instytucji zarządzającej wykonania zaleceń Komisji Europejskiej wskazujących na konieczność zachowania jednolitych zasad takiego wyboru we wszystkich województwach.

Zmiany dotyczą również postępowania konkursowego, w jakim dokonywany jest ten wybór. Wprowadzono analogiczne rozwiązania do przewidzianych w obowiązującej ustawie, regulujących tryb postępowania w przypadku odmowy przyznania pomocy. Lokalnej grupie działania będzie zatem przysługiwała skarga do sądu administracyjnego w trybie i na zasadach określonych dla aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, innych niż decyzje administracyjne i postanowienia, na które służy zażalenie.

Ze względu na to, że lokalna grupa działania powinna mieć lokalny zakres działania, członkami jej będą mogły być wyłącznie gminy i powiaty.

Główny ciężar odpowiedzialności za realizację PROW 2007 – 2013 spoczywa na ministrze właściwym do spraw rozwoju wsi, który pełni funkcję instytucji zarządzającej. Ponadto zostały przewidziane inne instrumenty, które mają zapewnić skuteczne i prawidłowe wdrażanie oraz zarządzanie tym programem. Agencji płatniczej w myśl regulacji przyjętej nowelizacją (art. 8) będzie przysługiwało uprawnienie do przeprowadzania kontroli w zakresie wykonywania przez instytucje zarządzające zadań objętych programami oraz żądania przedstawiania i udostępniania dokumentów.

Szereg przepisów w tym obszarze ma charakter doprecyzowujący dotychczasowe rozwiązania. Dotyczą one uprawnień Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w

¹⁾ Podejście Leader obejmuje między innymi takie elementy, jak lokalne strategie rozwoju, lokalne partnerstwa publiczno-prywatne, oddolne podejścia lokalnych grup działania w sprawie opracowywania i wdrażania lokalnych strategii rozwoju, wielosektorowe projektowanie i wdrażanie strategii z różnych sektorów gospodarki lokalnej, wdrażanie podejść innowacyjnych oraz projektów współpracy (art. 61 rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

zakresie przeprowadzania kontroli podmiotów wdrażających, składania wniosków o wybór lokalnej grupy działania oraz samego wyboru lokalnej grupy działania.

Zmiany dotyczące pomocy technicznej

Zmiany te dotyczą pomocy będącej finansowym wsparciem dla instytucji realizujących zadania obejmujące przygotowanie, zarządzanie, monitorowanie, ocenę, informowanie i kontrolę w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich na 2007 – 2013.

Proponowane rozwiązania dotyczące przyznawania tej pomocy są analogiczne do regulacji przyjętych w odniesieniu do trybu przyznawania pomocy w ramach poszczególnych działań. Dotyczy to wzoru wniosku o przyznanie pomocy technicznej i wniosku o płatność z tytułu tej pomocy oraz możliwości dokonywania podziału środków PROW 2007 – 2013 przeznaczonych na pomoc techniczną. Ponadto, w celu efektywnego i zgodnego z przepisami prawa przyznawania i wydatkowania środków pomocy technicznej, minister właściwy do spraw rozwoju wsi będzie mógł sprawować nadzór nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Niektóre zmiany mają na celu umożliwienie uzyskania przez instytucję zarządzającą i agencję płatniczą pełniejszego obrazu realizacji PROW 2007 – 2013, wykorzystując do tego informacje pochodzące z różnych źródeł, w tym od organów władzy publicznej. W tym celu wyposażono agencję płatniczą w instrumenty umożliwiające ochronę środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich przed uszczupleniem na skutek nienależytych płatności. Zmiany dotyczą przeprowadzania audytów oraz systemu zarządzania i dokonywania kontroli przez agencję płatniczą w podmiotach wdrażających.

Zmiany dotyczące utworzenia krajowej sieci obszarów wiejskich

W myśl dotychczas obowiązujących przepisów utworzenie krajowej sieci obszarów wiejskich należało do kompetencji ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Nowelizacja, dodanymi w art. 37a przepisami tworzy strukturę tej sieci.

Celem jej będzie stworzenie podmiotom zaangażowanym w rozwój obszarów wiejskich przyjaznej platformy współpracy i wymiany doświadczeń, która ma służyć ocenie polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, analizie i rozpowszechnianiu oraz wymianie informacji i wiedzy na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym oraz wspólnotowym. Krajowa sieć obszarów wiejskich skupiać będzie struktury administracyjne (na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym) oraz zainteresowane podmioty, które mają

przyczynić się do rozwoju obszarów wiejskich oraz wpływać na lepsze wykorzystanie instrumentów Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Funkcjonowanie krajowej sieci obszarów wiejskich mają zapewnić Sekretariat Centralny oraz sekretariaty regionalne. Zadania Sekretariatu Centralnego wykonywał będzie minister właściwy do spraw rozwoju wsi, natomiast zadania sekretariatów regionalnych – zarządy tych województw. Możliwe też będzie powierzenie wykonywania tych zadań innym podmiotom wyłonionym w trybie przepisów o zamówieniach publicznych.

Nowelizacja zmienia ponadto kilka innych ustaw, przy czym zmiany te dotyczą:

- **w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym** zmiana wprowadza zakaz korzystania z ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym, jeżeli beneficjentowi zostało przyznane na daną inwestycję wsparcie na podstawie przepisów o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich,
- **w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej** rozszerza się zakres podmiotów współpracujących z Agencją płatniczą przy realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy finansowej ze środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.
- **w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej** zmiany mają na celu umocowanie powiatowych lekarzy weterynarii do wydawania zaświadczeń o spełnianiu warunków utrzymania zwierząt gospodarskich w zakresie niezbędnym do ubiegania się lub otrzymania pomocy finansowej ze środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Nowelizacja, uchwalona przez Sejm na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2008 r., wypracowana została na podstawie projektu rządowego – druk nr 1166, skierowanego do rozpatrzenia do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Zaproponowane w projekcie rozwiązania uległy nieznacznym zmianom o charakterze redakcyjnym i doprecyzowującym na poszczególnych etapach prac w Sejmie. Merytoryczna zmiana projektu dotyczy jedynie przepisu art. 22, w którym uregulowano (ust. 2a i 2b) w sposób szczególny właściwość organu w postępowaniach dotyczących przyznania pomocy na podstawie umowy.

III. Uwagi szczegółowe

Uwaga do art. 1 pkt 2

W art. 5 ust. 1 pkt 23 nowelizacja poszerza zakres działań w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich o działanie nazwane "nabywanie umiejętności i aktywizacja". Zakres tak nazwanego działania powinien być w moim przekonaniu określony bardziej szczegółowo, bowiem zbyt szerokie określenie przedmiotowe i podmiotowe danej instytucji rodzi w praktyce wątpliwości merytoryczne a nawet nie spełnia funkcji informacyjnej. Przepis należałoby doprecyzować.

Uwaga do art. 1 pkt 5

Na gruncie tej zmiany pragnę wskazać na problem występowania w wielu przepisach nazwy "Agencja" oraz "agencja płatnicza". O ile, zgodnie z art. 4 ust. 2 pod pojęciem "Agencja" należy rozumieć Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, o tyle pojęcie "agencja płatnicza" niekoniecznie w systemie prawa polskiego musi oznaczać tylko Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Rolę agencji płatniczej pełni również w określonych sprawach Agencja Rynku Rolnego.

Z tych względów w przepisie art. 8 ust. 1 powinien być wyraźnie określony organ uprawniony do kontroli podmiotów wdrażających bądź w art. 4 w ust. 2, w którym dla potrzeb ustawy wprowadza się skrót na określenie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wprowadzić należy zmianę wyraźnie stanowiącą, że Agencja ta zwana jest w ustawie agencją płatniczą.

Uwaga do art. 1 pkt 9

W art. 14 w dodanym ust. 2b należy poprawić odniesienie. Do wyboru lokalnej grupy działania należy stosować odpowiednio przepisy art. 22 ust. 2, 3 i 4, bez przepisów ust. 2a i 2b.

Uwaga do art. 1 pkt 14

Dodany przepis art. 27b w ust. 2 wymaga przeredagowania z powodów gramatycznych, bowiem jest niezrozumiały.

Hanna Kaśnikowska
główny legislator