

U Z A S A D N I E N I E

Projekt ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej reguluje sprawy dotyczące jednolitej płatności obszarowej, uzupełniającej krajowej płatności bezpośredniej oraz oddzielnej płatności z tytułu cukru, uregulowanych rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, str. 1, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 40, str. 269, z późn. zm.) oraz rozporządzeniami Unii Europejskiej wykonującymi to rozporządzenie.

Projekt ustawy zastąpi dotychczas regulującą te zagadnienia ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40, Nr 42, poz. 386 i Nr 148, poz. 1551 oraz z 2006 r. Nr 50, poz. 361 i Nr 92, poz. 638).

Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru została uchwalona przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (UE), a więc zanim zaczęło w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązywać prawo wspólnotowe. Aby wdrożyć obowiązujące wówczas przepisy UE do krajowego systemu prawa, częściowo powtórzono je w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru. Po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w 2004 r. zachodzi potrzeba zmiany tej ustawy, ponieważ powielanie przepisów Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym jest niezgodne z zasadą bezpośredniego ich obowiązywania w państwie członkowskim. Ponadto w 2003 r. przepisy Unii Europejskiej dotyczące płatności bezpośrednich uległy zmianie.

W Unii Europejskiej zagadnienie płatności uregulowane jest aktami prawnymi w randze rozporządzeń, zaś przepisy rozporządzeń Unii Europejskiej nie mogą

być powtarzane w prawie krajowym, które powinno jedynie umożliwiać ich stosowanie.

Celem projektowanej ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej jest uregulowanie zagadnień z zakresu dopłat, pozostawionych do rozstrzygnięcia przez państwa członkowskie, albo zagadnień nieuregulowanych rozporządzeniem nr 1782/2003 ani rozporządzeniami wykonującymi to rozporządzenie:

- 1) rozporządzeniem Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz.Urz. UE L 141 z 30.04.2004, str. 18, z późn. zm.; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne rozdz. 3, t. 44, str. 243, z późn. zm.);
- 2) rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w odniesieniu do systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa wymienionego rozporządzenia oraz wykorzystania gruntów zarezerwowanych do produkcji surowców (Dz. Urz. UE L 345 z 20.11.2004, str. 1, z późn. zm.).

W projektowanej ustawie proponuje się zatem uregulować następujące grupy zagadnień:

- 1) zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie dotyczącym płatności bezpośredniej, płatności uzupełniającej oraz płatności cukrowej, określonych w przepisach Unii Europejskiej;
- 2) zasady i tryb przyznawania rolnikom płatności bezpośredniej, płatności uzupełniającej oraz płatności cukrowej w zakresie nieokreślonym w przepisach Unii Europejskiej lub przewidzianym w tych przepisach do określenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej;

- 3) zasady i tryb przeprowadzania kontroli w zakresie nieokreślonym w przepisach Unii Europejskiej lub przewidzianym w tych przepisach do określenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej;
- 4) zasady i tryb wypłaty rolnikom płatności bezpośredniej, płatności uzupełniającej oraz płatności cukrowej w zakresie nieokreślonym w przepisach Unii Europejskiej lub przewidzianym w tych przepisach do określenia przez państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Przepisy ww. rozporządzeń UE stosuje się w polskim prawie bezpośrednio, nie ma zatem potrzeby przywoływania czy powtarzania w polskich przepisach określonych w tych rozporządzeniach definicji i pojęć. Jednak w zakresie występujących w projekcie ustawy pojęć odesłano do definicji zamieszczonych w rozporządzeniu nr 1782/2003 oraz rozporządzeniu nr 796/2004, aby ułatwić rolnikom (podmiotom będącym adresatami projektowanych przepisów) odszukanie i zapoznanie się z tymi definicjami.

W ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru działka rolna definiowana była jako obszar, na którym prowadzona jest jedna uprawa. Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2184/2005 z dnia 23 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 796/2004 i (WE) nr 1973/2004 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników (Dz.Urz. UE L 347 z 30.12.2005, str. 61) zmieniono rozporządzenie nr 796/2004 w ten sposób, że dodano definicję działki rolnej. Zgodnie z tą definicją działka rolna to obszar gruntu, na którym prowadzona jest jedna grupa upraw. Zatem w projekcie ustawy należało zastosować tę definicję.

Proponuje się, aby tak jak w dotychczas obowiązujących przepisach płatności bezpośrednie oraz uzupełniające lub płatność cukrowa przyznawane były rolnikowi na jego wniosek (art. 8 ust. 1 projektu), w drodze decyzji administracyjnej (art. 9 ust.1 projektu), przez właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy kierownika biura powiatowego agencji płatniczej. W przypadku niezłatwienia sprawy dotyczącej przyznania płatności

do dnia 1 marca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek, agencja płatnicza będzie zobowiązana do poinformowania rolnika o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy oraz do podania nowego terminu zakończenia postępowania. Od decyzji w sprawie przyznania płatności odwołanie przysługiwać będzie do dyrektora oddziału regionalnego Agencji (art. 9 ust. 3 projektu ustawy).

W projekcie proponuje się, aby termin rozpatrywania odwołań od decyzji w sprawie przyznania płatności, zgodnie z art. 9 ust. 4 projektu ustawy, wynosił dwa miesiące od dnia otrzymania odwołania. Dotychczas obowiązywały w tym zakresie przepisy K.p.a. (art. 35 § 3), które określają miesięczny termin załatwienia sprawy. Proponowana regulacja podyktowana została dążeniem do zmniejszenia kosztów prowadzonych postępowań, tj. kosztów informowania stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy.

W rozumieniu przepisów ustawy agencją płatniczą będzie, tak jak dotychczas, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, obecnie akredytowana na mocy przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa agencją płatniczą (Dz. U. Nr 257, poz. 2157). W 2007 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zostanie akredytowana na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U. Nr 187, poz. 1381).

W art. 6 projektu ustawy proponuje się, aby płatności przysługujące rolnikowi obejmowały jednolitą płatność obszarową do powierzchni kwalifikujących się gruntów rolnych lub uzupełniającą krajową płatność bezpośrednią do powierzchni uprawy określonych roślin. Rolnikowi może być przyznana płatność uzupełniająca do powierzchni uprawy, jeżeli ta powierzchnia uprawy kwalifikuje się do przyznania płatności bezpośredniej. System ten funkcjonował również w dotychczas obowiązującej ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru.

Proponuje się, aby tak jak w dotychczas obowiązujących przepisach płatność bezpośrednia przyznawana była rolnikowi, który spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) posiada działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha (powierzchnia określona dla Rzeczypospolitej Polskiej w załączniku XX do rozporządzenia nr 1973/2004);
- 2) utrzymuje wszystkie grunty rolne zgodnie z normami, tj. w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska;
- 3) został mu nadany numer identyfikacyjny w trybie przepisów o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności.

Minimalne normy określi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw rolnictwa (art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. b projektu ustawy). Analogiczne upoważnienie znajduje się również w obowiązujących przepisach.

Praktyka stosowania przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru ujawniła, że zdarzają się przypadki złożenia kilku wniosków dotyczących tej samej działki rolnej przez więcej niż jednego producenta rolnego. W celu jednoznacznego rozstrzygnięcia tego zagadnienia w projekcie ustawy proponuje się zamieszczenie przepisu, zgodnie z którym w jednym roku na działkę rolną płatność może być przyznana i wypłacona tylko raz (art. 6 ust. 4 projektu ustawy). Wykluczono zatem możliwość wypłaty w jednym roku, na dany obszar gruntu rolnego, płatności więcej niż jednej osobie i więcej niż jeden raz.

Ponadto, problem zbiegu tytułów do wystąpienia o płatność został uregulowany w art. 6 ust. 5 – 7 projektu ustawy. Dotychczasowa regulacja tego zagadnienia nastroczała szereg wątpliwości wśród podmiotów ubiegających się o płatności. Z dotychczas obowiązujących przepisów wynikało, że płatności przysługują posiadaczowi gruntów rolnych. Wielu producentów rolnych uznawało zatem, że właściciel może ustalić, np. z dzierżawcą, który z nich wystąpi o płatność. W celu rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych w projekcie ustawy proponuje się regulację, zgodnie z którą płatność przysługiwać będzie posiadaczowi zależnemu, czyli rolnikowi, który faktycznie zajmuje się uprawą

zgłoszonych i kwalifikujących się do płatności gruntów rolnych, który zatem odpowiada za utrzymywanie ich zgodnie z normami, tj. w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Zdaniem projektodawcy takie brzmienie przepisów zabezpiecza interesy posiadacza zależnego w przypadku złożenia wniosku również przez posiadacza samoistnego. Natomiast art. 6 ust. 6 i 7 projektowanej ustawy ma na celu ochronę interesów wszystkich posiadaczy w przypadku współposiadania działki rolnej. Proponowane rozwiązanie, tj. pisemna zgoda współposiadaczy załączana do wniosku o przyznanie płatności, umożliwi Agencji jednoznaczne rozstrzygnięcie pojawiających się obecnie w praktyce wątpliwości interpretacyjnych, wynikających z nieuregulowania powyższych zagadnień w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi oraz przepisami Unii Europejskiej płatności bezpośrednie przysługują producentowi rolnemu, który jest w posiadaniu gruntów rolnych i utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Wymóg tytułu prawnego, z którego wynika posiadanie, do gruntów rolnych nie został sformułowany w żadnych przepisach. Przyznając płatności Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) nie powinna rozstrzygać o „prawie do gruntu”, a badać jedynie czy wnioskodawca faktycznie posiada wnioskowane grunty rolne i czy utrzymuje je w dobrej kulturze rolnej przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska. Ewentualne spory w tym zakresie, jako spory o charakterze cywilnoprawnym, powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne w oparciu o przepisy prawa cywilnego.

Rodzaje roślin, do których przysługują płatności uzupełniające, zostaną określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw rolnictwa na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy. Propozycja uregulowania tego zagadnienia w rozporządzeniu wydawanym przez ministra właściwego do spraw rolnictwa umożliwi ewentualną coroczną modyfikację listy powyższych roślin zależnie od możliwości budżetowych Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ płatności uzupełniające wypłacane są ze środków budżetu krajowego. Ponadto lista roślin, do których przysługują płatności uzupełniające,

wymaga akceptacji Komisji Europejskiej. Dodatkowo lista ta uzależniona jest od dopuszczalnych poziomów pomocy ustalonych przez Komisję Europejską. W dotychczas obowiązujących przepisach upoważnienie do przygotowania tego rozporządzenia przypisane było Radzie Ministrów. Proponowana zmiana organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego wynika z dążenia do uproszczenia i przyspieszenia procedury wykonania tego upoważnienia.

W projekcie ustawy znalazło się upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rolnictwa, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych miałby określać stawki płatności uzupełniających dla poszczególnych upraw, które to stawki będą podstawą do obliczenia wysokości płatności w danym roku kalendarzowym (art. 7 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy). Dotychczas przepisy upoważniały Radę Ministrów do wydania rozporządzenia określającego stawki płatności uzupełniających. Zmiana podmiotów upoważnionych do wydania aktu wykonawczego została dokonana po przeprowadzeniu analizy organów faktycznie zainteresowanych wielkością stawek płatności uzupełniających i mających wpływ na ich wysokość. Należy przy tym mieć na uwadze, że dopiero od dnia określenia stawki możliwe jest wydawanie decyzji w sprawie przyznania płatności (art. 9 ust. 6 projektu ustawy).

Płatność będzie ustalana jako iloczyn deklarowanej przez rolnika powierzchni kwalifikującej się do objęcia płatnościami, po uwzględnieniu zmniejszeń wynikających ze stwierdzonych nieprawidłowości, i stawek płatności na 1 ha tej powierzchni.

Ze względu na potrzebę zapewnienia ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa możliwości dostosowania wielkości stawki płatności do preferowanego przez Rząd RP profilu produkcji prowadzonej w gospodarstwach rolnych, m.in. poprzez udzielanie rolnikom wsparcia finansowego w wymagających tego wsparcia sektorach produkcji rolnej proponuje się, aby wydając rozporządzenie dotyczące stawek płatności uzupełniających dla poszczególnych upraw minister właściwy do spraw rolnictwa mógł uzależnić wysokość stawek powyższej płatności od liczby zwierząt danego gatunku przypadających na 1 hektar gruntów rolnych danego rodzaju (związanych z produkcją zwierzęcą)

wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. Realizację powyższego celu umożliwi również wytyczna zawarta w art. 7 ust. 3, zgodnie z którym, wydając rozporządzenie określające rodzaje roślin, do których przysługują płatności uzupełniające (art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. a projektu), minister właściwy do spraw rolnictwa może uzależnić objęcie danego rodzaju roślin płatnościami uzupełniającymi od liczby zwierząt danego gatunku przypadających na 1 ha gruntów rolnych danego rodzaju wchodzących w skład gospodarstwa rolnego. W projekcie ustawy, w stosunku do obowiązujących przepisów, rozszerzono zatem wytyczne do wydania ww. aktów wykonawczych.

Zróznicowanie wysokości płatności uzupełniających w zależności od liczby zwierząt w gospodarstwie rolnym, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 7 ust. 3 projektu, będzie możliwe dopiero po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej. Zgodnie bowiem z art. 143c ust. 6 rozporządzenia nr 1782/2003 „Nowe Państwo Członkowskie może podjąć decyzję, na podstawie obiektywnych kryteriów i za zgodą Komisji, o kwotach uzupełniającej pomocy krajowej jaka ma być udzielona”.

Do postępowań prowadzonych na podstawie przepisów projektu ustawy, w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej, jak dotychczas, będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Postępowanie w sprawie przyznania płatności, co pokazała praktyka stosowania dotychczas obowiązujących przepisów, jest postępowaniem wyjątkowo złożonym i trudnym, ze względu na dużą liczbę beneficjentów (ponad 1,4 mln) oraz konieczność corocznego przyjmowania i rozpatrywania ok. 1,4 mln wniosków.

W celu usprawnienia, uproszczenia i obniżenia kosztów postępowania prowadzonego przez ARiMR w sprawie przyznania płatności uregulowanych w projekcie proponuje się uregulować w sposób odmienny niektóre kwestie uregulowane w Kodeksie postępowania administracyjnego, a w szczególności w przepisach art. 7, 9, 10, 77 § 1 i 81 tego Kodeksu. Takie odmienne regulacje zostały zamieszczone w szczególności w art. 3 ust. 2 i 3 projektu ustawy.

Mając powyższe na uwadze w projektowanej ustawie proponuje się w szczególności, aby strony oraz inne osoby uczestniczące w postępowaniu w sprawach dotyczących płatności bezpośredniej, płatności uzupełniającej oraz płatności cukrowej obowiązane były przedstawiać dowody oraz dawać wyjaśnienia, co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek. W projekcie proponuje się, aby ciężar udowodnienia faktu spoczywał na osobie, która z tego faktu wywodzi skutki prawne.

Postępowanie w sprawie przyznania płatności prowadzone jest na wniosek osoby, która rzeczywiście zajmuje się uprawą gruntów rolnych (posiadacz), w tym również posiadacza bez tytułu prawnego do tych gruntów, zatem to ubiegający się o płatności powinien przedstawić wszelkie dowody niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. Dotychczasowa praktyka pokazała, że należałoby położyć większy nacisk na uaktywnienie stron w przedmiotowym postępowaniu. Częstym problemem podnoszonym przez ARiMR jest brak reakcji beneficjentów na wezwania do uzupełniania danych zamieszczonych we wnioskach o przyznanie płatności, a nawet celowe uchylanie się od złożenia wyjaśnień. Beneficjenci reagują na wezwania do złożenia wyjaśnień dopiero wówczas, gdy decyzja jest dla nich negatywna.

Propozycja odejścia od zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym przyznania pomocy oraz uaktywnienia stron tego postępowania jest ściśle związana z obowiązkami ciążącymi na państwie członkowskim, a szczególnie na agencji płatniczej, w zakresie prawidłowego wydatkowania środków wspólnotowych. Państwo członkowskie jest bowiem obowiązane na mocy przepisów Unii Europejskiej do określenia takich regulacji, które zapewnią skuteczną ochronę interesów finansowych Wspólnoty (art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1290/2005). Jednocześnie państwo członkowskie, zgodnie z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005, podlega kontrolom Komisji Europejskiej w tym zakresie. Z tego względu koniecznym jest zarówno ograniczenie, tam gdzie to możliwe, uznaniowości organów, przed którymi toczą się postępowania w sprawie przyznania pomocy, poprzez określenie precyzyjnych kryteriów przyznawania pomocy jak i oparcie postępowania dowodowego w znacznym stopniu na dowodach przedstawionych przez stronę

w toku postępowania poprzez przeniesienie ciężaru udowodnienia faktu na osobę, która z tego faktu wywodzi skutki prawne. Uaktywnienie strony w przedmiotowych postępowaniach wpłynie na bardziej równomierne rozłożenie między organ i stronę udowodnienia w toku postępowania administracyjnego faktów, z którymi związane są skutki w postaci przyznania albo odmowy przyznania płatności.

Omawiana wyżej instytucja jest wzorowana na ugruntowanych w doktrynie i sprawdzonych w praktyce przepisach Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu cywilnego. Wyłączenie stosowania przepisów Kpa w tym zakresie nie spowoduje osłabienia sytuacji prawnej wnioskodawców w postępowaniu w sprawie przyznania pomocy, gdyż w praktyce proponowane regulacje będą miały zastosowanie w sytuacjach spornych, np. w przypadku złożenia wniosku na tę samą działkę przez dwóch lub większą liczbę wnioskodawców. W sytuacji, gdy taki spór nie istnieje, kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, wydając decyzję w sprawie płatności, opiera się na oświadczeniu wnioskodawcy zawartym we wniosku, z którego wynika, że wnioskodawca spełnia warunki do przyznania płatności, w tym, że jest posiadaczem działki rolnej i że prowadzona na niej uprawa spełnia wymagania w zakresie dobrej kultury rolnej (norm). W takim przypadku w postępowaniu w sprawie przyznania płatności jest to wystarczający dowód, w oparciu o który następuje pozytywne rozpatrzenie wniosku.

Ponadto, podkreślenia wymaga to, że przerzucenie ciężaru dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, nie jest sprzeczne z podstawowymi zasadami procedury administracyjnej. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje bowiem kontradyktoryjny tryb postępowania, np. w przypadku wyznaczenia przez organ rozprawy w sytuacjach spornych. Na rozprawie strony ustosunkowują się do materiału zgromadzonego przez organ, składają wyjaśnienia, zgłaszają żądania, propozycje i zarzuty oraz wypowiadają się co do wyników postępowania administracyjnego. Rozprawa pozwala na wymianę poglądów uczestników postępowania wyjaśniającego, ich uzgadnianie i tworzy możliwość szybkiego komunikowania się, a w rezultacie sprzyja usprawnieniu i uproszczeniu postępowania wyjaśniającego i zabezpieczeniu zasady ogólnej szybkości postępowania.

Należy podkreślić, że dotychczasowa praktyka wskazuje, iż przerzucenie ciężaru dowodowego na osobę, która z danego faktu wywodzi skutki prawne, mogłoby korzystnie wpłynąć na ekonomikę prowadzonych postępowań. Ponadto, należy mieć na uwadze, że wydatkowanie kwot pieniężnych przeznaczonych na płatności leży w interesie agencji płatniczej, która rozlicza się również ze środków niewydatkowanych.

Z powyższych względów dokonano też modyfikacji w zakresie dotyczącym:

- 1) zebrania i rozpatrzenia przez organ, przed którym toczy się postępowanie administracyjne, materiału dowodowego (art. 77 § 1 K.p.a.), ograniczając w projektowanym art. 3 ust. 2 pkt 2 stosowanie przepisu K.p.a. jedynie do obowiązku rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego;
- 2) ograniczenia stosowania zasady wyrażonej w art. 10 K.p.a. jedynie do obowiązku zapewnienia stronom, ale na ich żądanie, czynnego udziału w każdym stadium postępowania, z jednoczesnym wyłączeniem stosowania przepisu art. 81 K.p.a.

Jednocześnie, poprzez określenie w projektowanym art. 3 ust. 2 pkt 1, że w postępowaniu administracyjnym w sprawie przyznania płatności organ, przed którym toczy się postępowanie stoi na straży praworządności, proponuje się stosowanie w tym postępowaniu art. 7 K.p.a. tylko w części stanowiącej zasadę praworządności.

Z kolei „wyłączenie stosowania” przepisów K.p.a. w zakresie art. 9 nie pogorszy pozycji strony, ponieważ proponuje się, aby organy administracji publicznej prowadzące postępowanie były zobowiązane w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy oraz, w razie uzasadnionej potrzeby, udzielić na żądanie strony oraz innych osób uczestniczących w postępowaniu niezbędnych wyjaśnień co do okoliczności faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania (art. 3 ust. 2 pkt 3 projektu).

W art. 8 ust. 2 projektu ustawy proponuje się, aby rolnik składał wniosek o przyznanie płatności w terminie od dnia 15 marca do dnia 15 maja (państwo członkowskie Unii Europejskiej ustala termin zgodnie z art. 11 ust. 2

rozporządzenia nr 796/2004). W projekcie przewidziano upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do przedłużenia terminu składania wniosków o przyznanie płatności, jeżeli Rzeczpospolita Polska zostanie upoważniona do tego przez Komisję Europejską (art. 8 ust. 5 ustawy). Przepisy te znajdują się również w obowiązującej ustawie.

Co roku, po przyjęciu wniosków, agencja płatnicza przeprowadza ich kontrole (ok. 1,4 mln wniosków), aby od dnia 1 grudnia rozpocząć wypłatę płatności. Wypłata płatności powinna zakończyć się do dnia 30 czerwca kolejnego roku. W związku z wątpliwościami interpretacyjnymi, czy termin na złożenie wniosku o przyznanie płatności podlega przywróceniu, w projekcie ustawy proponuje się przepis, zgodnie z którym termin na złożenie wniosku o przyznanie płatności nie podlega przywróceniu. Zaproponowana regulacja wynika z faktu, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004, złożenie wniosku po terminie końcowym (w przypadku Polski po dniu 15 maja) wiąże się z utratą 1% za każdy dzień roboczy kwoty płatności, do której uprawniony byłby rolnik, gdyby wniosek został złożony w terminie. Natomiast po 25 dniach od upływu terminu końcowego składania wniosków, wnioski nie są przyjmowane. W związku z powyższym, możliwość przywrócenia terminu na złożenie wniosku naruszałaby przepisy ww. rozporządzenia Wspólnoty Europejskiej dotyczące naliczania sankcji. Ponadto, postępowanie w sprawie przyznania płatności przeprowadzane jest co roku i corocznie ARiMR musi rozliczyć się ze środków finansowych przeznaczonych na wypłaty dla ponad 1,4 mln wnioskodawców. Sprawne zebranie wniosków i wypłata płatności wymaga dyscypliny również po stronie beneficjentów.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 projektowanej ustawy, w celu usunięcia pojawiających się w praktyce wątpliwości, proponuje się regulację, która jednoznacznie określa obowiązek podania przez rolnika we wniosku wszystkich gruntów rolnych będących w jego posiadaniu, niezależnie od tego czy ubiega się on o przyznanie płatności do tych gruntów. Regulacja ta wynika z art. 14 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 796/2004 oraz wstępu do rozporządzenia Komisji (WE) nr 239/2005 z dnia 11 lutego 2005 r. zmieniającego i sprostowującego rozporządzenia nr 796/2004 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego

systemu zarządzania i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (Dz. Urz. UE L 42 z 12.02.2005, str. 3).

W projektowanym przepisie art. 11 został uregulowany tryb postępowania organów agencji płatniczej w przypadku przekazania gospodarstwa rolnego w rozumieniu art. 74 ust. 1 lit. a rozporządzenia nr 796/2004. Przejmujący wstępowałby w postępowanie na miejsce przekazującego, jeżeli złożyłby wniosek o przyznanie płatności nie później niż do dnia wydania decyzji w sprawie przyznania płatności.

W kolejnych przepisach projektu ustawy proponuje się uregulowanie nieuregulowanych w przepisach UE przypadków przeniesienia posiadania gruntów rolnych w drodze spadkobrania w okresie od dnia złożenia wniosku o przyznanie płatności do dnia doręczenia decyzji (art. 12 projektu ustawy). Przyjęto bowiem, zgodnie z występującym w doktrynie poglądem, że zakończenie postępowania następuje z dniem doręczenia decyzji, a nie z dniem jej wydania.

Proponuje się, aby spadkobierca, po spełnieniu określonych warunków, mógł otrzymać płatności, o które wystąpił spadkodawca. Jeżeli z postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku wynikałoby, że uprawnionych do nabycia spadku jest więcej niż jeden spadkobierca proponuje się, aby spadkobierca wstępujący do postępowania w sprawie przyznania płatności złożył oświadczenia pozostałych spadkobierców, że wyrażają zgodę na wstąpienie tego spadkobiercy na miejsce spadkodawcy. Powyższa propozycja ma na celu ochronę interesów wszystkich spadkobierców.

Zakończenie postępowania w sprawie przyznania płatności spadkobiercy uzależniono od zakończenia postępowania w sprawie stwierdzenia nabycia spadku, które to postępowanie jest stosunkowo proste i nie jest postępowaniem przewlekłym. Określa się w nim tylko krąg uprawnionych spadkobierców. Długotrwałym postępowaniem jest natomiast postępowania w sprawie działu spadku.

Proponuje się, aby zarówno w postępowaniu w sprawie przyznania płatności, o którym mowa w art. 11 jak i art. 12, przejmujący lub spadkobierca wstępował na miejsce przekazującego lub spadkodawcy. Powyższa propozycja wzorowana jest na regulujących podobne zagadnienia przepisach art. 30 § 4 K.p.a., które jednak ze względu na charakter sprawy nie miałyby zastosowania z mocy przepisów samego Kodeksu postępowania administracyjnego. Rozwiązanie takie pozwala jednocześnie potraktować decyzje w sprawie przyznania płatności jako decyzje wydane na podstawie wniosków złożonych w terminie.

Zgodnie z art. 13 projektowanej ustawy minister właściwy do spraw rolnictwa został umocowany do określenia szczegółowych warunków lub szczegółowego trybu przyznawania płatności uzupełniających do upraw poszczególnych roślin objętych tymi płatnościami, mając na względzie zabezpieczenie przed nieuzasadnionym przyznawaniem tych płatności oraz szczególne wymagania, jakim powinny odpowiadać uprawy poszczególnych roślin.

W przepisach art. 14 projektowanego aktu prawnego proponuje się, aby rolnikowi przysługiwała płatność cukrowa, jeżeli spełnia warunki do przyznania płatności bezpośrednio w danym roku i zawarł na rok gospodarczy 2006/2007 (a w przypadku zrzeczenia się - na rok 2005/2006) z producentem cukru umowę dostawy buraków cukrowych. Propozycje regulacji dotyczących obliczania wysokości płatności cukrowej, składania wniosków o tę płatność oraz wydawania decyzji w tej sprawie proponuje się unormować analogicznie do przepisów obowiązujących.

Proponuje się, aby stawkę płatności cukrowej ustalał minister właściwy do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Dotychczas przepisy upoważniały Radę Ministrów do zrealizowania tego upoważnienia. Zmiana podmiotów upoważnionych do wydania aktu wykonawczego została dokonana w związku z analogiczną zmianą w przepisach upoważniających do określenia stawki płatności uzupełniających dla poszczególnych upraw.

Proponuje się, aby rolnik składający wiosek po raz pierwszy korzystał z formularza opracowanego i udostępnianego przez agencję płatniczą (art. 15).

Rolnikowi składającemu wniosek po raz kolejny agencja płatnicza przesyłałaby formularz wniosku już częściowo wypełniony (spersonalizowany) oraz załączniki graficzne (mapy działek, na których szkicowo zaznaczy granice działek rolnych). Proponowane przepisy wykonują postanowienia art. 22 rozporządzenia nr 1782/2003 oraz art. 12 rozporządzenia nr 796/2004.

Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 15 ust. 6 projektu ustawy proponuje się, aby minister właściwy do spraw rolnictwa określił, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności, płatności cukrowej i zgody na zmianę sposobu użytkowania trwałych użytków zielonych. Dotychczas minister określał wzory wniosków w sprawach dotyczących płatności. Zaproponowana zmiana umożliwi sprawne, coroczne opracowanie przez agencję płatniczą wzorów wniosków w oparciu o szczegółowe wymagania określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W projekcie proponuje się, aby rolnicy mogli składać wnioski również za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej agencji płatniczej. W takim przypadku nie byłby wymagany bezpieczny podpis elektroniczny. Odstąpienie od tego wymogu stanowiłoby ułatwienie dla rolników, bowiem jedynie nieliczni z nich posiadają taki podpis. Ponadto, posiadanie takiego podpisu wiązałoby się z wydatkami ponoszonymi przez wnioskodawcę. Wymagania, jakie powinien spełniać taki wniosek oraz szczegółowe warunki i tryb jego składania drogą elektroniczną określi minister właściwy do spraw rolnictwa w drodze rozporządzenia, mając na względzie identyfikację rolnika oraz zabezpieczenie danych przed ich udostępnieniem osobom nieuprawnionym (art. 15 ust. 4 , 5 i 7). Wydając powyższe rozporządzenie, minister właściwy do spraw rolnictwa określi, zgodnie z wytyczną, tryb składania wniosków zabezpieczający dane dotyczące rolnika i treść wniosku w stopniu odpowiadającym zabezpieczeniu wynikającemu z zastosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego.

W art. 17 projektowanej ustawy zaproponowano, aby w przypadku gdy po doręczeniu decyzji w sprawie przyznania płatności lub płatności cukrowej rolnik, któremu przyznano płatność, zmarł, należność z tytułu tej płatności była

przedmiotem dziedziczenia. W tym celu spadkobierca musi złożyć wniosek do kierownika biura powiatowego ARiMR o wypłatę płatności lub płatności cukrowej wraz z prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu nabycia spadku w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia tego postanowienia, jednak nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia doręczenia decyzji. Ponadto, art. 17 stanowi, iż w przypadku gdy po doręczeniu decyzji w sprawie przyznania płatności lub płatności cukrowej rolnik, do którego decyzja została skierowana, zmarł spadkobiercy rolnika przysługują prawa, które przysługiwałyby spadkodawcy jako stronie postępowania. Powyższa regulacja umożliwia spadkobiercy odwołanie się od decyzji w sprawie przyznania płatności lub płatności cukrowej.

W przypadku ubiegania się przez spadkobiercę o wypłatę płatności przyznanych zmarłemu wnioskodawcy nie jest wymagane, aby spadkobierca spełniał warunki podmiotowe określone w art. 6 ust. 1 projektu ustawy. W świetle omawianych przepisów przedmiotem dziedziczenia jest przyznana kwota płatności, określona w skutecznie doręczonej decyzji. Decyzja wiąże organ od dnia jej doręczenia. Płatności wypłacane są co roku od dnia 1 grudnia do dnia 30 czerwca roku następnego. Decyzje są wydawane od dnia określenia stawek płatności uzupełniających dla poszczególnych upraw, co może nastąpić dopiero po określeniu kursu wymiany ustalanego zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2808/1998 z dnia 22 grudnia 1998 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania agromonetarnego systemu dla euro w rolnictwie (Dz. Urz. WE L 349 z 24.12.1998, str. 36, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 24, str. 238, z późn. zm.), czyli dopiero jesienią. Zatem niesłusznym byłoby pozbawienie spadkobiercy możliwości przejęcia płatności już przyznanych spadkodawcy w związku z rocznym utrzymywaniem gruntów w warunkach uzasadniających przyznanie płatności.

Przyznając płatności organ ustala, że wnioskodawca spełnia warunki do ich otrzymania, zatem śmierć uniemożliwia tylko wypłatę należnej kwoty (art. 17 projektu ustawy). Tymczasem, jeżeli śmierć wnioskodawcy nastąpiła przed dniem wydania decyzji, a więc przed przyznaniem płatności, którą to sytuację uregulowano w art. 12 projektu ustawy, to na tym etapie postępowania organ nie orzekł jeszcze o prawie do płatności. Skoro tak, to spadkobierca wstępujący

do postępowania na miejsce zmarłego musi spełniać warunki podmiotowe tożsame z warunkami wymaganymi od wnioskodawcy, który ubiega się o przyznanie płatności. W projekcie rozróżniono zatem warunki podmiotowe dla spadkobiercy ubiegającego się o przyznanie płatności (art. 12 projektu ustawy) oraz warunki dla spadkobiercy wnioskującego już tylko o wypłatę przyznanych płatności (art.17 projektu ustawy).

Zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 ustanowiono generalny obowiązek w państwach członkowskich UE, aby grunty pod trwałymi użytkami zielonymi były utrzymywane na niezmienionej powierzchni. Wykonanie tego zobowiązania zostało uszczegółowione w przepisach art. 3 i 4 rozporządzenia nr 796/2004, zgodnie z którymi warunek określony w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 uznaje się za dotrzymany, jeżeli stosunek powierzchni trwałych użytków zielonych (TUZ-y) do powierzchni wszystkich gruntów rolnych zgłoszonych do płatności nie zmniejszy się więcej niż o 10% w stosunku do stosunku ustalonego na podstawie danych zebranych w 2005 r. Parametr ten ma być badany corocznie po zakończeniu przyjmowania wniosków.

W związku z powyższym, w celu utrzymania nie zmniejszonej powierzchni TUZ-ów, w projekcie ustawy (art. 18), proponuje się przyjęcie dwóch progów 5% i 8%, których przekroczenie warunkowałoby podjęcie działań przez agencję płatniczą. Wprowadzenie dwóch progów umożliwi stopniowe wprowadzanie obostrzeń w traktowaniu rolników planujących zmianę sposobu użytkowania TUZ-ów. Zaproponowane rozwiązanie jest wzorowane na rozwiązaniach wprowadzonych w tym zakresie w innych państwach członkowskich UE.

W przypadku gdy w skali kraju stosunek trwałych użytków zielonych do całkowitego obszaru gruntów rolnych zmaleje o więcej niż 5% w odniesieniu do stosunku ustalonego w 2005 r. proponuje się, aby zmiana sposobu użytkowania trwałych użytków zielonych lub ich części, zadeklarowanych przez rolnika w danym roku we wniosku o przyznanie płatności, wymagała zgody, w formie decyzji, kierownika biura powiatowego ARiMR.

Ponadto projektowane przepisy przewidują możliwość nałożenia grzywny, w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na rolnika, który

dokonał zmiany sposobu użytkowania trwałych użytków zielonych lub ich części bez wymaganej zgody kierownika biura powiatowego ARiMR (art. 28 projektu).

Zgodnie z przepisami projektu ustawy wnioski o udzielenie zgody mają być rozpatrywane w kolejności ich wpływu (art. 18 ust. 3 projektu). Proponuje się zaprzestanie udzielenia zgody, jeżeli w danym roku z danych zgromadzonych w krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności wynika, że powyższy stosunek zmalał więcej niż o 8% (art. 18 ust. 4 projektu).

Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 w projekcie przewidziano, że jeżeli ustalone zostanie, że stosunek zmalał więcej niż o 8%, rolnik posiadający grunty przekształcone z trwałych użytków zielonych obowiązany będzie do ich przekształcenia w trwałe użytki zielone do dnia 15 maja roku następującego po roku złożenia wniosku o przyznanie płatności (art. 18 ust. 6 projektu). Proponuje się upoważnienie ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do określenia, w drodze rozporządzenia, procentu, o jaki rolnicy posiadający grunty przekształcone z trwałych użytków zielonych obowiązani będą przekształcić te grunty w trwałe użytki zielone. Wydając rozporządzenie minister właściwy do spraw rolnictwa uwzględni posiadaną przez rolnika powierzchnię gruntów przekształconych z trwałych użytków zielonych oraz konieczność zachowania wielkości powierzchni trwałych użytków zielonych na odpowiednim poziomie.

W przypadku niewykonania przez rolnika obowiązku przywrócenia TUZ-ów istniałaby możliwość orzeczenia, w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, grzywny w celu przymuszenia (art. 19 projektu ustawy). Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku byłby Prezes ARiMR.

Zaproponowane rozwiązania umożliwią realny wpływ odpowiednich organów na kształtowanie powierzchni TUZ-ów i tym samym nieprzekraczanie ich minimalnej wielkości, co stanowiłoby naruszenie prawa UE.

W projekcie ustawy (art. 33) proponuje się wygasić zobowiązania rolników do utrzymywania niezmięnionej powierzchni trwałych użytków zielonych zadeklarowanych we wniosku na 2005 rok, określone we wnioskach o przyznanie płatności na rok 2005 i 2006, ponieważ proponuje się nowe

rozwiązania prawne dotyczące utrzymywania TUZ-ów (omówione powyżej). Dzięki zaproponowanej regulacji nie dojdzie do nierównego traktowania rolników posiadających TUZ-y.

Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym proponuje się, aby ARiMR nadal przeprowadzała kontrole administracyjne i kontrole na miejscu (art. 20 projektu ustawy). Przepisy materialnoprawne dotyczące kontroli zostały uregulowane w rozporządzeniu nr 796/2004. W projekcie zaproponowano zatem przepisy w zakresie nie ujętym w przepisach UE albo pozostawionym do uregulowania przez państwa członkowskie. Ustawodawca celowo określił przepisy o charakterze proceduralnym, związane z przeprowadzaniem kontroli przez agencję płatniczą w zakresie prawidłowości przyznawania płatności, w przedmiotowym projekcie ustawy, a nie odsyłał do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących kontroli znajdujących się w ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ponieważ projektowane przepisy są ściśle związane z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi płatności do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru. Z faktu tego wynika m. in. obowiązek posługiwania się przez prawodawcę specyficzną terminologią właściwą dla ww. rozporządzeń UE i związaną z płatnościami regulowanymi w projekcie ustawy.

Tak jak w obowiązującej ustawie proponuje się, aby Prezes Agencji mógł powierzyć przeprowadzenie kontroli jednostkom organizacyjnym dysponującym odpowiednimi warunkami organizacyjnymi, kadrowymi i technicznymi, określonymi w drodze rozporządzenia. Przed przystąpieniem do czynności kontrolnych osoba upoważniona do ich wykonywania obowiązana będzie okazać imienne upoważnienie. Osoby upoważnione do wykonywania czynności kontrolnych będą, tak jak dotychczas, miały prawo do:

- 1) wstępu na teren gospodarstwa rolnego;
- 2) żądania pisemnych lub ustnych informacji związanych z przedmiotem kontroli;
- 3) wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, sporządzania z nich odpisów, wyciągów lub kopii oraz zabezpieczania tych dokumentów.

W art. 23 projektu ustawy proponuje się, aby przepisy dotyczące kontroli administracyjnej i kontroli na miejscu były stosowane odpowiednio do kontroli płatności uzupełniających w zakresie powierzchni uprawy roślin oraz spełniania warunków do przyznania płatności uzupełniającej. Zgodnie z art. 140 ust. 2 rozporządzenia nr 1973/2004 od 2007 r. do płatności uzupełniających przestają mieć zastosowanie przepisy rozporządzenia nr 796/2004, a więc m.in. przepisy dotyczące kontroli. Jednocześnie państwo członkowskie zobowiązane jest zapewnić, aby warunki przyznawania tych płatności były zgodne z warunkami określonymi przez Komisję na podstawie art.143c ust. 7 rozporządzenia nr 1782/2003. Warunki te Komisja określa akceptując krajowy program płatności. Obecnie ARiMR kontroluje wnioski o przyznanie płatności uzupełniających na tych samych zasadach jak wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich. Proponowane przepisy zmierzają do utrzymania tego stanu rzeczy.

Płatności wypłacane są w terminach określonych w art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 1782/2003 (art. 24 projektu ustawy), tj. od dnia 1 grudnia do dnia 30 czerwca. Powyższy przepis, mający charakter odesłania do przepisów Unii Europejskiej, został umieszczony w projekcie ustawy ze względu na fakt, iż rolnicy mogą mieć utrudniony dostęp do przepisów UE.

Jednocześnie w projekcie (art. 24) zaproponowano zamieszczenie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w przypadku gdy Komisja Europejska upoważni Rzeczpospolitą Polską do wypłaty płatności lub płatności cukrowej w formie zaliczek albo wypłaty części tych płatności przed dniem 1 grudnia. Proponuje się, aby minister mógł uregulować w drodze rozporządzenia:

- 1) termin rozpoczęcia wypłat zaliczkowych płatności lub
- 2) wysokość wypłat zaliczkowych płatności lub
- 3) obszary objęte wypłatami zaliczkowych płatności.

Zgodnie z art. 25 projektowanej regulacji proponuje się, aby w przypadku, o którym mowa w art. 155 K.p.a., organ wyższego stopnia mógł zmienić decyzję ostateczną, na mocy której strona nabyła prawo, również bez zgody strony, jeżeli nie ograniczy to nabytych przez nią praw. Celem tej regulacji jest

umożliwienie organom Agencji zmiany decyzji na korzyść strony, nawet gdy z powodu niewiedzy lub nieświadomości ona o to nie wystąpi. Ponadto, praktyka wskazuje, iż bardzo często wnioskodawca zwleka z udzieleniem zgody na zmianę decyzji ostatecznej, nawet wówczas gdy zgoda ta dotyczy zmiany decyzji na korzyść rolnika. Oczekiwanie na udzielenie zgody powoduje bezzasadne przedłużanie toku postępowania w sprawie przyznania płatności. Mając na uwadze powyższe, ustawodawca przewiduje możliwość zmiany decyzji ostatecznej na korzyść rolnika bez wymaganej w przepisach K.p.a. zgody.

Zaproponowany przepis, mający na celu przyspieszenie procedury przyznawania płatności, jest tym bardziej zasadny, iż przepisy Unii Europejskiej obligują państwa członkowskie do wypłacenia płatności w określonych terminach (zgodnie z przepisami UE płatności powinny zostać wypłacone do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, w którym został złożony wniosek). Ponadto, korespondencja prowadzona ze stroną w celu uzyskania jej zgody na zmianę decyzji zwiększa koszty postępowania zarówno po stronie agencji płatniczej (budżetu państwa) jak i po stronie rolnika (beneficjenta), który ponosi koszty dojazdu lub korespondencji z agencją. Zmiana decyzji, która nie ograniczy praw nabytych przez stronę, może mieć miejsce w przypadku podwyższenia stronie kwoty przyznanych płatności. Proponowana regulacja nie była przewidziana w dotychczasowych przepisach.

W art. 26 projektu ustawy unormowane zostało odstępianie od ustalania kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności lub płatności cukrowej, o którym mowa w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264, z późn. zm.), stanowiącej równowartość 10 euro przeliczonej na złote według średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski. Jak wynika z dotychczasowej praktyki stosowania przepisów, jeżeli kwota nienależnie lub nadmiernie pobranych płatności lub płatności cukrowej nie jest wyższa niż równowartość 10 euro, nie jest celowe wszczynanie postępowania na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ponieważ koszty urzędowej korespondencji ze stroną przewyższają kwotę należną do odzyskania. Zatem

należy uznać, że powyższy przepis spowoduje zmniejszenie wydatków ponoszonych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w związku z prowadzonymi postępowaniami.

W związku z koniecznością przypisania konkretnym organom ARiMR określonych zadań oraz częstą zmianą przepisów UE, w projekcie ustawy (art. 27), proponuje się upoważnić Radę Ministrów do wydania przepisów wykonawczych regulujących te zagadnienia. Chodzi tu o możliwość przypisania odpowiednim organom ARiMR konkretnych kompetencji uregulowanych w przepisach rozporządzeń UE.

Ponadto, w projekcie ustawy proponuje się zmienić: ustawę z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 264, z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2004 r. Nr 10, poz. 76, z późn. zm.). Zmiany te mają służyć dostosowaniu przepisów tych ustaw do regulacji zamieszczonych w projekcie ustawy oraz przepisach UE.

W ustawie z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa proponuje się zmianę polegającą na tym, aby od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa ARiMR w sprawie ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych nie służyło odwołanie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Proponowana regulacja ma na celu usprawnienie i przyspieszenie postępowań w sprawie ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych.

Na podstawie upoważnienia udzielonego przez Prezesa ARiMR, zgodnie z art. 11 ust. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, decyzje w sprawie ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych wydają dyrektorzy oddziałów regionalnych ARiMR. W wyniku odwołania się strony od takiej decyzji sprawa trafia zatem najpierw do dyrektora oddziału regionalnego ARiMR, który zajmuje stanowisko w sprawie i kompletuje akta, następnie odwołanie trafia do Prezesa ARiMR, który również zajmuje stanowisko w sprawie i opiniuje zasadność odwołania, aby wreszcie dotrzeć do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który

rozpatruje odwołanie. Powoduje to znaczne wydłużenie postępowania. Należy zatem uznać, że wprowadzenie instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Prezesa ARiMR, która to instytucja jest instytucją analogiczną do odwołania, jest korzystniejsze dla strony, ponieważ przyspieszy znacznie rozpatrywanie odwołania. Trudno zatem uznać, że zastosowanie wniosku zamiast odwołania pogarsza pozycję strony w postępowaniu.

W ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności proponuje się zmiany dotyczące:

- 1) definicji: gospodarstwa rolnego, producenta rolnego i działki rolnej (w celu dostosowania do definicji zawartych w projekcie ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej);
- 2) dodatkowych informacji, które będą podawać producenci ubiegający się o wpis do ewidencji producentów, tj. w szczególności: numer identyfikacyjny gospodarstwa rolnego (REGON), dane małżonka producenta rolnego i dane współposiadaczy;
- 3) trybu i warunków skreślenia producenta z ewidencji producentów; na mocy art. 30 pkt 4 projektu ustawy został dodany art. 13a w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności; zaproponowany przepis umożliwi wyeliminowanie z ewidencji producentów, prowadzonej w trybie tej ustawy, podmiotów, które ze względu na śmierć albo rozwiązanie nie będą w przyszłości ubiegać się o płatności realizowane przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; w związku z tym, że w toku postępowań dotyczących przyznawania i wypłaty płatności kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uzyskuje informacje o śmierci albo rozwiązaniu producenta projektowany przepis przewiduje, że postępowanie w sprawie skreślenia producenta z ewidencji producentów wszczyna się z urzędu; wszczęcie tego postępowania nastąpi z urzędu również wówczas, gdy informację o śmierci albo rozwiązaniu producenta kierownik biura powiatowego uzyska od osób trzecich, np. rodziny zmarłego rolnika, jednak proponowany przepis nie

obciąża tych osób obowiązkiem informowania pracowników Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa o śmierci wnioskodawcy;

- 4) kary grzywny w przypadku niezgłoszenia kierownikowi biura powiatowego ARiMR zmiany danych zawartych we wniosku o wpis do ewidencji.

Producenci wpisani do ewidencji producentów byliby zobowiązani do uzupełnienia danych w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 32 projektu ustawy).

Proponuje się, aby do postępowań w sprawach przyznania płatności lub płatności cukrowej, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosowane były przepisy dotychczasowe, ponieważ w projekcie ustawy proponuje się zmiany zasad prowadzenia postępowań (art. 31 projektu).

Na mocy art. 35 projektu ustawy dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 2 ust. 6 oraz art. 6 ust. 10 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o płatnościach bezpośrednich do gruntów rolnych i oddzielnej płatności z tytułu cukru (Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 40, z późn. zm.) zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie projektowanych: art. 7 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz art. 22, nie dłużej jednak niż przez 2 lata od dnia wejścia w życie ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji, o której mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Projekt ustawy wraz z dokumentami dotyczącymi prac nad tym projektem został zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) i znajdował się w programie prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Od dnia udostępnienia projektu ustawy w Biuletynie Informacji Publicznej żaden podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingsową nie zgłosił

zainteresowania pracami nad projektem ustawy (zgłoszenie w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa).

Przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217) nie mają zastosowania do projektowanej ustawy ze względu na merytoryczny zakres przedmiotowej regulacji.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Projekt ustawy ma charakter kompetencyjny i w związku z tym nie wpływa na sytuację rolników ubiegających się o płatności i płatność cukrową. Materialnoprawne przepisy dotyczące płatności są uregulowane głównie w rozporządzeniach UE, których przepisy stosuje się wprost w Rzeczypospolitej Polskiej do beneficjentów płatności i płatności cukrowej. Zamieszczone w projekcie propozycje przepisów regulują w głównej mierze kompetencje organów ARiMR.

1. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny

Projekt ustawy dotyczy rolników utrzymujących w dobrej kulturze rolnej, przy zachowaniu wymogów ochrony środowiska (zgodnie z normami), grunty rolne o łącznej powierzchni działek rolnych nie mniejszej niż 1 ha.

2. Konsultacje społeczne

Projekt ustawy został przesłany do konsultacji z następującymi organizacjami społecznymi:

- 1) Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych;
- 2) Sekretariat Rolnictwa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”;
- 3) Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność”;
- 4) Związek Zawodowy Rolnictwa „Samoobrona”;
- 5) Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych;
- 6) Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego;
- 7) Polski Związek Zrzeszeń Producentów Chmielu;
- 8) Krajowy Związek Plantatorów Chmielu;
- 9) Wielkopolskie Zrzeszenie Plantatorów Chmielu;

- 10) Federacja Związków Pracodawców – Dzierżawców i Właścicieli Rolnych;
- 11) Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników;
- 12) Federacja Związków Producentów Rolnych;
- 13) Krajowa Rada Izb Rolniczych;
- 14) Krajowa Izba Gospodarcza, Komitet Rolnictwa i Obrotu Rolnego.

Żadna z powyższych organizacji nie zgłosiła uwag do pierwszej ani do drugiej wersji projektu ustawy będących przedmiotem uzgodnień zewnątrzresortowych.

W trakcie uzgodnień drugiej wersji projektu ustawy do art. 13 ust. 7 (obecny art. 13 ust. 5) projektu uwagę zgłosiła Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji. W opinii organizacji nie jest zasadne nie stosowanie bezpiecznego podpisu elektronicznego przy składaniu wniosków o przyznanie płatności i odmienne uregulowanie w tym zakresie zaproponowane w projekcie ustawy, tj. dopuszczenie składania wniosków za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej ARiMR. W takim przypadku nie byłby wymagany bezpieczny podpis elektroniczny. Uwaga nie została przyjęta, ponieważ projektodawca uznał, że zaproponowane rozwiązanie nie generuje dla rolnika dodatkowych kosztów, a może znacząco ułatwić, uprościć oraz przyspieszyć składanie wniosków. Natomiast wykonując upoważnienie minister będzie miał na względzie również konieczność zabezpieczenia danych rolnika przed ich udostępnieniem osobom nieuprawnionym.

3. Wpływ aktu normatywnego na sektor finansów publicznych i źródła finansowania

Wyплаты płatności bezpośrednich oraz płatności cukrowej są finansowane ze środków budżetowych, refundowanych Rzeczypospolitej Polskiej z budżetu UE.

Płatności uzupełniające wypłacane będą ze środków budżetowych. Za 2007 r., zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami, na wypłatę płatności uzupełniających przeznaczone będzie ok. 1220 mln euro.

Proponowane w projekcie ustawy regulacje nie będą wymagały zwiększenia budżetu ARiMR.

4. Wpływ aktu normatywnego na rynek pracy

Wejście w życie projektowanej ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

5. Wpływ aktu normatywnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa przyczyni się do zwiększenia dochodów rolników w Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie projektowanej ustawy korzystnie wpłynie na rozwój regionalny, ponieważ będzie przeciwdziałać spadkowi dochodów polskich rolników.