



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 274

Warszawa, 9 lutego 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Piotra Polaka.

(-) Zbigniew Babalski; (-) Dariusz Bąk; (-) Agata Borowiec; (-) Wojciech Buczak; (-) Lidia Burzyńska; (-) Zbigniew Chmielowiec; (-) Przemysław Czarnecki; (-) Anita Czerwińska; (-) Antoni Duda; (-) Andrzej Gawron; (-) Teresa Glenc; (-) Konrad Głębocki; (-) Małgorzata Golińska; (-) Kazimierz Gołojuch; (-) Andrzej Kosztowniak; (-) Piotr Król; (-) Anna Kwiecień; (-) Józef Leśniak; (-) Marzena Machałek; (-) Gabriela Masłowska; (-) Grzegorz Matusiak; (-) Andrzej Matusiewicz; (-) Marek Matuszewski; (-) Mieczysław Miazga; (-) Anna Milczanowska; (-) Daniel Milewski; (-) Jan Mosiński; (-) Kazimierz Moskal; (-) Krzysztof Ostrowski; (-) Jerzy Paul; (-) Stanisław Pięta; (-) Piotr Polak; (-) Elżbieta Rafalska; (-) Bogdan Rzońca; (-) Anna Schmidt-Rodziewicz; (-) Wojciech Skurkiewicz; (-) Ewa Szymańska; (-) Janusz Śniadek; (-) Dominik Tarczyński; (-) Robert Telus; (-) Piotr Uruski; (-) Piotr Uściński; (-) Robert Warwas; (-) Jan Warzecha; (-) Grzegorz Wojciechowski; (-) Grzegorz Adam Woźniak; (-) Krystyna Wróblewska; (-) Małgorzata Wypych; (-) Maria Zuba.

U S T A W A

z dnia 2016 r.

o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 1551) w art. 18 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Płatność bezpośrednia do działki rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje rolnikowi, który ma do tej działki tytuł prawny.”.

Art. 2. W ustawie 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 173 oraz z 2015 r. poz. 349) w art. 18 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Jeżeli warunkiem przyznania pomocy jest posiadanie gospodarstwa rolnego lub gruntu i pomoc jest przyznawana do powierzchni gruntu, to taka pomoc do gruntu wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje podmiotowi, który ma do tego gruntu tytuł prawny.”.

Art. 3. W ustawie 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 (Dz. U. poz. 349 i 1888) w art. 20 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Jeżeli warunkiem przyznania pomocy jest posiadanie gospodarstwa rolnego lub gruntu i pomoc jest przyznawana do powierzchni gruntu, to taka pomoc do gruntu wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przysługuje podmiotowi, który ma do tego gruntu tytuł prawny.”.

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się 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 i 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.

Art. 4. Do płatności bezpośrednich, o których mowa w ustawie zmienianej w art. 1, oraz do pomocy finansowej, o której mowa w ustawie zmienianej w art. 2 oraz w art. 3, a także do postępowań w sprawach dotyczących tych płatności i tej pomocy:

- 1) wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy,
 - 2) zakończonych ostateczną decyzją wydaną na podstawie dotychczasowych przepisów, które zostały wznowione od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy
- stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie z dniem 15 marca 2016 r.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 36 ust 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009, kwalifikujące się hektary muszą pozostawać w posiadaniu rolnika w dniu ustalonym przez państwo członkowskie (ten dzień został ustalony na 31 maja roku, w którym jest złożony wniosek o przyznanie płatności bezpośrednich). Przepis ten wskazuje zatem, że płatności bezpośrednie są przyznawane posiadaczowi gruntów, a więc są przeznaczone dla osób, które faktycznie prowadzą na tych gruntach działalność rolniczą. Tak należy go rozumieć mając na uwadze definicję rolnika oraz działalności rolniczej określonych w przepisach tego rozporządzenia. Wymienione przepisy Unii Europejskiej nie regulują natomiast czy ubiegający się o przyznanie płatności bezpośrednich musi posiadać tytuł prawny do tych gruntów.

Stwarza to pole do nadużyć (tworzenia sztucznych warunków) polegających na tym, że o płatności bezpośrednie do określonych gruntów ubiegają się podmioty, które bezprawnie weszły w ich posiadanie lub posiadają je bez tytułu prawnego wbrew woli podmiotu, do którego te grunty należą. Przypadki takie zdarzają się w praktyce, co budzi społeczny sprzeciw, zwłaszcza gdy zasadniczym celem takiego działania jest uzyskanie wsparcia w postaci płatności bezpośrednich, a nie prowadzenie działalności rolniczej na danym gruncie. Opisywane zjawisko występuje na gruntach wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Według danych Agencji Nieruchomości Rolnych, powierzchnia zajęta przez bezumownych użytkowników na dzień 30 września 2015 r. wynosiła blisko 3,3 tys. ha (973 przypadków). Odnotowywane są również przypadki odmowy wydania nieruchomości po rozwiązanych umowach dzierżawy. Według stanu na dzień 30 września 2015 r. powierzchnia niewydana wynosiła ponad 8,7 tys. ha (238 przypadków).

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa tworzy mienie o charakterze publicznym, które zgodnie z regulacjami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 1014) służy wspieraniu poprawy struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, będących zgodnie z art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej podstawą ustroju rolnego w Polsce. Przepisy prawa powinny uwzględniać specyfikę Zasobu, tym bardziej, że grunty te są szczególnie narażone na ryzyko ich zajmowania bez tytułu

prawnego. Powodem tego stanu jest rozproszenie wolnych gruntów Zasobu. Jak wynika z danych Agencji Nieruchomości Rolnych na koniec 2015 r. w Zasobie znajdowało się ponad 450 tys. działek nierozdysponowanych o powierzchni ok. 244 tys. ha, w tym 60% stanowiły grunty przydatne rolniczo. Zajęcie gruntów przez bezumownego użytkownika i złożenie przez niego wniosku o płatności bezpośrednie uniemożliwia ich zagospodarowanie w trybie przewidzianym przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Taki stan rzeczy prowadzi do istotnego ograniczenia możliwości kształtowania ustroju rolnego zgodnie z kierunkiem wyznaczonym w art. 23 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto, należy zauważyć, że przepisy prawa chronią posiadanie, nawet jeśli do posiadania takiego doszło w złej wierze. Z drugiej strony, Agencja Nieruchomości Rolnych jako posiadacz znajduje się w sytuacji gorszej niż podmioty prywatne funkcjonujące na rynku. Co prawda, zgodnie z art. 343 Kodeksu cywilnego, Agencja Nieruchomości Rolnych, jak każdy posiadacz, może po samowolnym naruszeniu posiadania przywrócić własnym działaniem stan poprzedni, jednakże działania takie mogą być podejmowane jedynie jako niezwłoczna odpowiedź na bezprawne działanie, co ze względów, wykazanych wcześniej (skala zjawiska i struktura Zasobu), nie jest możliwe do zastosowania na szeroką skalę. Wobec tego taki instrument jest jedynie odpowiedzią na skutki bezprawnego zajęcia gruntów. Projektowane rozwiązanie ma natomiast na celu wyeliminowanie przyczyny takiego stanu rzeczy.

Należy zauważyć, iż ustawodawca dokonał zróżnicowania ochrony własności państwowej na korzyść Skarbu Państwa m. in. w treści art. 228 Kodeksu cywilnego. Przepis ten przewiduje, iż sytuacja prawna Skarbu Państwa jako właściciela jest uprzywilejowana względem innych podmiotów, ułatwiając Skarbowi Państwa obronę swoich interesów majątkowych.

W celu wyeliminowania opisanych powyżej sytuacji proponuje się ustanowienie regulacji, zgodnie z którą do uzyskania płatności bezpośrednich do działek rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa konieczne będzie posiadanie tytułu prawnego do danego gruntu (projektowany art. 18 ust. 4 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego).

Należy przy tym podkreślić, że – ze względu na częste przypadki nieuregulowanego stanu prawnego ziemi rolnej będącej w obrocie prywatnym – projektowane rozwiązanie nie może mieć uniwersalnego zastosowania, tzn. obejmować wszystkich gruntów. Rolnik

faktycznie prowadzący działalność rolniczą na danym gruncie często nie może potwierdzić posiadanego do tego gruntu prawa żadnym dokumentem. Wynika to z powszechnej praktyki zawierania przez rolników ustnych umów dzierżawy gruntów, a także z nieuregulowanych, często przez wiele lat, spraw spadkowych. Natomiast w przypadku ziemi rolnej wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa stan prawny gruntów jest uregulowany: właścicielem jest Skarb Państwa, a dzierżawca wskazany jest w umowie zawieranej wyłącznie w formie pisemnej.

Konieczność wykonania przepisów Unii Europejskiej w celu przeciwdziałania tworzeniu sztucznych warunków, z uwagi na wskazane wyżej różnice, wręcz wymaga odmiennych regulacji w odniesieniu do gruntów rolnych wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Odniesienie projektowanych regulacji do wszystkich gruntów rolnych mogłoby wywołać niezgodny z przepisami Unii Europejskiej skutek polegający na wyeliminowaniu możliwości uzyskania płatności bezpośrednich do gruntów, na których rolnik faktycznie prowadzi działalność rolniczą, ale nie może wykazać tytułu prawnego do tego gruntu. Wobec tego wprowadzenie projektowanych rozwiązań nie godzi w zasadę równego traktowania oraz nie ma charakteru dyskryminującego.

Jednocześnie proponuje się, aby analogiczne rozstrzygnięcia obowiązywały w stosunku do płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, ekologicznych i ONW realizowanych w ramach PROW 2014–2020 oraz płatności rolnośrodowiskowych w ramach PROW 2007–2013. Z uwagi na tożsamy charakter wsparcia (płatności obszarowe), przepisy regulujące warunki przyznawania płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, ekologicznych i ONW w ramach PROW 2014–2020 oraz płatności rolnośrodowiskowych w ramach PROW 2007–2013 odwołują się bezpośrednio do przepisów i definicji unijnych dotyczących płatności bezpośrednich. Z tego względu projektowane rozwiązanie powinno zostać jednocześnie przyjęte zarówno odnośnie do płatności bezpośrednich, jak i do płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, ekologicznych i ONW realizowanych w ramach PROW 2014–2020 (art. 3) oraz płatności rolnośrodowiskowych w ramach PROW 2007–2013 (art. 2).

Z Raportu z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2014 roku wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. liczba zawartych umów dzierżawy wynosiła 54 646, a powierzchnia gruntów rolnych objęta tymi umowami – 1 089 386 ha. Liczebność podmiotów, na które oddziałuje projektowana

regulacja, jest jednak mniejsza ze względu na to, że część rolników zawarła więcej niż jedną umowę dzierżawy.

W art. 4 zaproponowano przepisy przejściowe, zgodnie z którymi projektowane przepisy będą miały zastosowanie jedynie do postępowań wszczynanych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (z wyjątkiem postępowań zakończonych ostateczną decyzją wydaną na podstawie dotychczasowych przepisów, które zostały wznowione od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy). W pozostałych sprawach zastosowanie będą miały przepisy dotychczasowe.

W art. 5 proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie z dniem 15 marca 2016 r., tj. w pierwszym dniu okresu składania wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich i płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, ekologicznych, ONW i rolnośrodowiskowych za 2016 r. Proponowany termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego.

Projektowana ustawa nie powoduje skutków dla budżetu państwa, w tym nie wpływa na zmniejszenie dochodów budżetu państwa, na wydatki i dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz pozostałych jednostek sektora finansów publicznych.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 16 lutego 2016 r.

BAS-WAPEiM-259/16
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Polak)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity: Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw zmierza do nowelizacji trzech ustaw:

- z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 1551),
- 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 173, ze zm.) oraz
- 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 (Dz. U. poz. 349, ze zm.).

Zmiany polegają na dodaniu przepisów, które uzależniają przyznanie płatności bądź pomocy, przewidzianych w zmienianych ustawach, od posiadania tytułu prawnego do gruntu (działki rolnej), jeżeli grunt ten wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Projekt zawiera przepis przejściowy. Ustawa ma wejść w życie z dniem 15 marca 2016 r.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać następujące akty prawa Unii Europejskiej:

a) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. L 347 z 20.12.2013 r., s. 487, ze zm.),

b) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. L 347, z 20.12.2013 r., s. 549, ze zm.),

c) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 608).

d) rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. L 181 z 20.6.2014 r., s. 48).

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Projekt ustawy przewiduje wprowadzenie dodatkowego warunku przyznania płatności. Warunek ten polega na wykazaniu się przez rolnika ubiegającego się o przyznanie płatności, w przypadku nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, posiadaniem tytułu prawnego do przedmiotowej nieruchomości. W uzasadnieniu projektu wskazano, że ma on na celu wyeliminowanie nadużyć polegających na ubieganiu się o przyznanie płatności przez podmioty, które bezprawnie weszły w posiadanie gruntów lub posiadają bez tytułu prawnego wbrew woli podmiotu, do którego te grunty należą. Wskazano, że przypadki takie budzą sprzeciw społeczny, zwłaszcza gdy zasadniczym celem takiego działania jest uzyskanie wsparcia w postaci płatności bezpośrednich, a nie prowadzenie działalności rolniczej na danym gruncie.

Warunek posiadania tytułu prawnego do gruntów deklarowanych do przyznania płatności nie wynika wprost z przepisów prawa UE.

Prawo UE przewiduje, że płatności przyznawane są podmiotowi, który faktycznie prowadzi działalność rolniczą na gruntach deklarowanych do płatności. Grunty te muszą pozostawać faktycznie w posiadaniu rolnika w dniu ustalonym przez państwo członkowskie (art. 9 i art. 36 rozporządzenia 1307/2013).

Zgodnie z art. 36 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 jednolita płatność obszarowa przyznawana jest w ujęciu rocznym do każdego kwalifikującego się hektara zadeklarowanego przez rolnika zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy lit. a rozporządzenia 1306/2013. Stosownie do art. 36 ust. 5 rozporządzenia 1307/2013, z wyjątkiem działania siły wyższej lub okoliczności nadzwyczajnych hektary, o których mowa w ust. 2, muszą pozostawać w posiadaniu rolnika w dniu ustalonym przez państwo członkowskie, który nie może przypadać później niż ustalona przez to państwo członkowskie data składania wniosku o przyznanie pomocy, o której mowa w art. 72 ust. 1 rozporządzenia 1306/2013. Przepis art. 72 ust. 1 lit. c rozporządzenia 1306/2013 przewiduje możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie konieczności składania wraz z wnioskiem o płatność bezpośrednią lub wnioskiem o płatność w odniesieniu do stosownych środków obszarowych i działań związanych ze zwierzętami w ramach rozwoju obszarów wiejskich informacji, które nie są przewidziane w rozporządzeniu.

Kwalifikujący się hektar oznacza, co do zasady, wszelkie użytki rolne gospodarstwa rolnego wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej lub – w przypadku gdy obszar wykorzystuje się także do prowadzenia działalności pozarolniczej – wykorzystywane w przeważającym zakresie do prowadzenia działalności rolniczej (art. 32 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia 1307/2013 gospodarstwo rolne oznacza wszystkie jednostki wykorzystywane do działalności rolniczej i zarządzane przez rolnika, znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

Prawo UE nie precyzuje charakteru stosunku prawnego, na podstawie którego grunty kwalifikujące się do przyznania płatności są wykorzystywane przez rolnika.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł, że grunt należy do gospodarstwa rolnika, jeżeli przysługuje mu uprawnienie do zarządzania nim do celów prowadzenia działalności rolniczej, a prowadzenie działalności rolniczej na gruntach deklarowanych do przyznania płatności musi mieć miejsce w imieniu i na rzecz rolnika. TSUE uznał również, że na podstawie prawa UE do przyporządkowania gruntu rolnego do gospodarstwa rolnika nie jest konieczne, aby dany rolnik dysponował nim na podstawie umowy dzierżawy lub innego typu odpłatnej umowy oddania w używanie o takim samym charakterze. Ponieważ prawo UE nie precyzuje dokładnego zakresu pojęcia „jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika”, ustalenie znaczenia i zakresu pojęcia powinno być dokonane zgodnie z ich zwyczajowym

znaczeniem w języku potocznym, biorąc jednocześnie pod uwagę kontekst, w którym jest ono użyte i cele uregulowania, którego jest częścią. Jeżeli chodzi o system płatności jednolitych, pojęcie zarządzania nie wiąże się – zdaniem TSUE – z istnieniem po stronie rolnika nieograniczonego uprawnienia do dysponowania danym gruntem w ramach jego wykorzystywania do celów rolniczych. Natomiast rolnik musi dysponować w odniesieniu do danego gruntu wystarczającą samodzielnością przy prowadzeniu działalności rolniczej¹.

W odniesieniu do wymogu wykazania tytułu prawnego do gruntów deklarowanych do przyznania płatności TSUE orzekł, że ustanowioną w prawie UE przesłanką przyznania płatności jest rzeczywiste użytkowanie gruntów, a nie przedstawienie tytułu prawnego stanowiącego podstawę użytkowania tych obszarów².

Trybunał orzekł także, że państwu członkowskiemu przysługuje zakres swobodnego uznania w odniesieniu do dokumentów i dowodów wymaganych od wnioskodawcy dotyczących obszarów deklarowanych do przyznania płatności³. Ów zakres swobodnego uznania podlega pewnym ograniczeniom. Państwa członkowskie są zobowiązane do korzystania z przyznanych im kompetencji wyłącznie w oparciu o obiektywne kryteria, aby przywiązywać należną wagę do zasady równego traktowania oraz unikać zakłóceń rynku i konkurencji. Wymóg przedstawienia ważnego tytułu prawnego stanowi, co do zasady, takie obiektywne kryterium. Zdaniem TSUE powinien jednak odnosić się do wszystkich zainteresowanych wnioskodawców znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Ponadto, środki kontroli przyjęte przez państwa członkowskie dla zapewnienia prawidłowości i rzeczywistej realizacji transakcji związanych z interesami finansowymi UE oraz finansowaniem wspólnej polityki rolnej powinny być właściwe ze względu na charakter danego sektora i proporcjonalne do realizowanych celów. W konsekwencji TSUE uznał, że korzystając z zakresu swobodnego uznania w odniesieniu do dowodów wymaganych jako uzasadnienie wniosku o przyznanie pomocy, szczególnie jeżeli chodzi o możliwość zobowiązania wnioskodawcy do przedstawienia ważnego tytułu prawnego potwierdzającego jego prawo do użytkowania obszarów zadeklarowanych do uzyskania płatności, państwa członkowskie powinny uwzględniać cele przepisów prawa UE, w szczególności zasady proporcjonalności. Powyższa zasada wymaga, aby środki wprowadzone na mocy przepisu były właściwe dla osiągnięcia zakładanego celu i nie wykaczały poza to co niezbędne dla jego realizacji⁴.

Jak już zaznaczono, projekt odwołuje się do zwalczania nadużyć polegających na bezprawnym użytkowaniu gruntów, wbrew woli podmiotu, do

¹ Wyrok TSUE z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-61/09 Landkreis Bad Dürkheim, pkt 58-69. Wyrok dotyczył poprzednio obowiązującego rozporządzenia 1782/2003, jednak ze względu na jego zbieżność z rozporządzeniem 1307/2013 należy uznać, że orzeczenie zachowuje aktualność.

² Wyrok TSUE w sprawie C-375/08 Pantini i inni, pkt 65-66 i 70.

³ Por. art. 72 ust. 1 lit. c rozporządzenia 1306/2013.

⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-375/08 Pantini i inni, pkt 71-90.

którego te grunty należą, wyłącznie w celu uzyskania płatności, a nie prowadzenia działalności na danym gruncie. Równocześnie jednak sam projekt przewiduje wymóg przedstawienia tytułu prawnego wyłącznie w przypadku gruntów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a nie wszystkich gruntów użytkowanych bez tytułu prawnego.

Prawo UE dopuszcza wprowadzanie przez państwa członkowskie konieczności dostarczenia przez rolnika ubiegającego się o płatności dodatkowych informacji, nieprzewidzianych wprost w prawie UE. Taką informacją może być informacja o posiadaniu tytułu prawnego do przedmiotowej nieruchomości. Informacja taka służy realizacji prawa UE (zapobieganie nadużyciom przy finansowaniu wspólnej polityki rolnej) i odpowiada wymogowi proporcjonalności. Posiadanie tytułu prawnego do przedmiotowej nieruchomości jest również obiektywnym kryterium warunkującym przyznanie płatności. Wymóg ten jednak powinien być stosowany jednakowo do wszystkich rolników ubiegających się o płatności, znajdujących się w porównywalnej sytuacji. Tymczasem projekt wiąże go jedynie z nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. W tym zakresie projekt należy uznać za niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 16 lutego 2016 r.

BAS-WAPEiM-260/16
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Polak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw zmierza do nowelizacji trzech ustaw:

- z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. poz. 1551),
- 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 173, ze zm.) oraz
- 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 (Dz. U. poz. 349, ze zm.).

Zmiany polegają na dodaniu przepisów, które uzależniają przyznanie płatności bądź pomocy, przewidzianych w zmienianych ustawach, od posiadania tytułu prawnego do gruntu (działki rolnej), jeżeli grunt ten wchodzi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

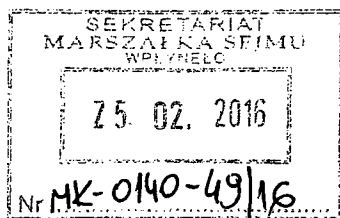
Michał Warciński



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25 lutego 2016 r.

Komisja Ustawodawcza
UST-00 - 5 /16



Pan
Marek KUCHCIŃSKI
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2016 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:

- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców poseł Piotr Polak).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

Marek Ast



OPINIA nr 21
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 25 lutego 2016 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2016 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw.

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji

/Marek Ast/