



Opinia
w sprawie ustawy o zmianie ustawy w sprawach dotyczących pomocy
publicznej i niektórych innych ustaw
(druk nr 272)

Na posiedzeniu w dniu 26 października 2006 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i niektórych innych ustaw. Ustawa ta nowelizuje również ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz ustawę z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym.

Celem nowelizacji jest przede wszystkim **objęcie zakresem ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej kwestii notyfikowania, monitorowania i sprawozdawczości pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie**. Problematyka ta wyłączona jest z zakresu aktualnie obowiązującej ustawy na podstawie obowiązującego obecnie art. 4. Ustawa nowelizująca nie obejmuje zakresem regulacji pomocy istniejącej w rolnictwie, w rozumieniu art. 88 ust. 1 Traktatu WE, przewidzianej w Traktacie Akcesyjnym – uznano bowiem, że przepisy Traktatu są w tym zakresie wystarczające.

Opiniowana ustawa uwzględnia szereg wspólnotowych aktów prawnych dotyczących pomocy publicznej udzielanej w rolnictwie lub rybołówstwie. Zostały one wymienione w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Dokonując nowelizacji ustawodawca uznał, że **za pomoc publiczną w rolnictwie lub rybołówstwie powinien być odpowiedzialny minister właściwy do spraw rolnictwa**. Ustawa przewiduje, że minister będzie miał analogiczne kompetencje, do tych, które są określone dla Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej "Prezesem Urzędu") w zakresie pomocy publicznej niebędącej pomocą publiczną w rolnictwie i rybołówstwie. Dotyczy to m.in. kompetencji w zakresie: postępowania notyfikacyjnego, zwrotu pomocy przyznanej niezgodnie z zasadami wspólnego rynku oraz pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, monitorowania pomocy publicznej, kontroli u beneficjenta pomocy, czy też kar pieniężnych.

Rozszerzenie zakresu ustawy skutkuje zmianami w słowniczku ustawy, w szczególności dodano definicje rolnictwa i rybołówstwa, określono co należy rozumieć przez pomoc de minimis w rolnictwie i rybołówstwie, a także zmodyfikowano definicję beneficjenta pomocy.

Zgodnie z ustawą przez **rolnictwo** należy rozumieć działalność związaną z produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami rolnymi, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej dotyczących pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami rolnymi. **Rybołówstwem** jest zaś działalność związana z produkcją, przetwarzaniem i obrotem produktami rybołówstwa, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 104/2000 z dnia 17 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury.

W związku z rozszerzeniem zakresu ustawy ustawodawca m.in.: dodał do ustawy przepisy określające sposób obliczania pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, wprowadził obowiązek wydawania beneficjentom pomocy zaświadczeń stwierdzających, że udzielona pomoc jest pomocą de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, a także wprowadził zasadę, że projekt programu pomocowego przewidujący udzielenie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega wyłącznie zgłaszaniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa.

Mając na uwadze wynikające z prawa wspólnotowego obowiązki związane z przyznawaniem pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, w szczególności konieczność przestrzegania krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, znowelizowano art. 31 i dodano art. 31a. Minister właściwy do spraw rolnictwa został zobligowany m.in. do ogłaszania, w drodze obwieszczenia, informacji o wysokości wykorzystanego krajowego limitu skumulowanej kwoty pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie.

Ponadto nowelizacja **precyzuje, porządkuje oraz uzupełnia dotychczas obowiązujące przepisy** dotyczące pomocy publicznej, uwzględniając wnioski płynące z praktyki ich stosowania.

Ustawa nowelizująca upraszcza procedurę udzielania pomocy publicznej w drodze aktu prawa miejscowego - zmiana w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, art. 8 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej w nowym brzmieniu oraz art. 9 ustawy nowelizującej.

Uproszczono także procedurę notyfikacyjną eliminując z ustawy dotychczasowy art. 12 ust. 2. Przepis ten obowiązywał podmioty określone w art. 13 ust. 1 do zasięgnięcia opinii Prezesa Urzędu również w razie istotnej zmiany projektów pomocy przed dokonaniem ich notyfikacji (w przypadku pomocy udzielanej w ramach wyłączeń grupowych - przed rozpoczęciem jej udzielania).

Uzupełniając dotychczasowe przepisy, ustawodawca określił zasady notyfikacji programów pomocowych zawartych w projektach ustaw niebędących inicjatywą Rządu (tj. projektach ustaw będących inicjatywą poselską, senacką, prezydencką albo obywatelską). Ustawa zawiera jedynie przepis podstawowy w tym zakresie, pozostawiając Regulaminowi Sejmu określenie szczegółowej procedury oraz wskazanie organu właściwego dla realizacji obowiązków spoczywających na podmiocie opracowującym program pomocowy (dodawany art. 16a).

Ponadto ustawa nakłada wprost na podmioty udzielające pomocy obowiązek wydania opinii w sprawie możliwości udzielenia pomocy indywidualnej na restrukturyzację przez (dodawany art. 13 ust. 3a).

Nowelizacja określa na nowo katalog podmiotów, do których Prezes Urzędu albo minister właściwy do spraw rolnictwa będzie mógł wystąpić o przekazanie dodatkowych wyjaśnień i informacji przed wydaniem opinii w sprawie projektu pomocy (art. 15 ust. 1 w nowym brzmieniu).

Ustawodawca postanowił, że uzupełnienie notyfikacji programu pomocowego i wycofanie notyfikacji programu nie będzie wymagało stosownej uchwały Rady Ministrów (zmienione art. 20 i art. 24 ust. 1 pkt 1). Zgoda Rady Ministrów nie będzie również konieczna dla dokonania notyfikacji projektu programu pomocowego ustanowionego na podstawie aktu prawa miejscowego (dodawany art. 20a; dotyczy to aktów prawa miejscowego przewidujących udzielenie pomocy publicznej na innych warunkach, aniżeli wynika to z rozporządzeń Rady Ministrów określających warunki udzielania pomocy).

W dodawanym do art. 21 ust. 2a upoważniono Prezesa Urzędu do występowania do banku z żądaniem przekazania informacji stanowiących tajemnicę bankową, w zakresie niezbędnym do udzielenia odpowiedzi na zapytania Komisji Europejskiej. W tym celu zmieniono art. 105 ustawy – Prawo bankowe, który określa przypadki, w których bank ma obowiązek udzielenia informacji stanowiących tajemnicę bankową.

Ustawodawca rozszerzył – o regionalne instytucje finansujące oraz ochotnicze hufce pracy – katalog podmiotów udzielających pomocy publicznej, zobowiązanych do przekazywania sprawozdań o udzielonej pomocy (dodawane art. 32 ust. 6a i 6b). Ponadto

podmioty udzielające pomocy zostały zobowiązane do przedstawiania informacji o nieudzieleniu pomocy w danym okresie sprawozdawczym (dodawany art. 32a). Zmiany te uzasadnione są koniecznością zwiększenia efektywności procesu zbierania danych dotyczących udzielonej pomocy oraz wiarygodności tych danych.

Celem uproszczenia procedury ubiegania się o pomoc publiczną, umożliwiono podmiotom ubiegającym się o pomoc inną niż pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie, przedstawienie wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy jedynie informacji o nieotrzymaniu pomocy (art. 37 ust. 5 w nowym brzmieniu).

Ustawa nowelizująca ogranicza zakres obowiązków spoczywających na beneficjentach pomocy. W rezultacie dokonanych zmian beneficjenci nie będą zobowiązani do składania okresowych sprawozdań dotyczących otrzymanej pomocy publicznej (dotychczasowy art. 40 ust. 1).

Istotnej zmiany dokonano także w zakresie art. 41, który obejmował tajemnicą służbową informacje dotyczące beneficjenta pomocy oraz podmiotu ubiegającego się o pomoc. W miejsce dotychczasowych regulacji ustawodawca wprowadził przepis nakładający na pracowników podmiotów realizujących zadania określone w ustawie obowiązek ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, o których powzięli oni wiadomość w związku z toczącymi się postępowaniami lub realizacją zadań określonych w ustawie (art. 41 ust. 1 w nowym brzmieniu).

Ponadto ustawodawca rozszerzył katalog obowiązków, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie umożliwiać będzie nałożenie kary pieniężnej na beneficjenta pomocy. Zgodnie ze znowelizowanym art. 44 ust. 1 kara pieniężna będzie mogła być nałożona na beneficjenta pomocy również w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez niego obowiązku przedstawienia Prezesowi Urzędu albo ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa informacji niezbędnych do opracowania wyjaśnień, uwag lub stanowisk, oraz odpowiedzi na zapytania Komisji Europejskiej (tj. obowiązku sformułowanego w art. 21 ust. 2).

Omawiana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 9, art. 13 ust. 3b – dodawany do art. 13 ust. 3b przewiduje, że wnioski o wydanie opinii, o której mowa w art. 12 ust. 1, przekazuje się wraz z załączonymi do nich projektami, informacjami lub planem restrukturyzacyjnym w formie papierowej i

elektronicznej. Art. 13 ust. 3 stanowi zaś, że w przypadku projektu pomocy indywidualnej na restrukturyzację do wniosku o wydanie opinii dołącza się również opinie podmiotu lub podmiotów udzielających pomocy o możliwości jej udzielenia. W związku z tym rodzi się pytanie, w jakiej formie opinie te będą przekazywane Prezesowi Urzędu albo ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa? Czy celowo pominięto je w dodawanym przepisie?

- 2) art. 1 pkt 14 i 15, art. 19 i art. 20 – art. 20 w dotychczasowym brzmieniu stanowi, że Prezes Urzędu dokonuje uzupełnienia notyfikacji za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli. Ustawodawca nowelizując art. 19 ust. 1 oraz art. 20 rozdzielił zakresy tych przepisów nie wskazując przy tym jednoznacznie, że uzupełnienie notyfikacji następuje za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa. W związku z tym rodzi się pytanie, czy działanie ustawodawcy jest celowe? Należy zauważyć, że w ustawie pozostały przepisy wskazujące wprost, że dokonanie notyfikacji i wycofanie notyfikacji następuje za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa. Mając na uwadze zapewnienie jednoznaczności przepisów oraz wyeliminowanie możliwych wątpliwości interpretacyjnych, uzasadnione jest wskazanie w ustawie wprost, że uzupełnienie notyfikacji następuje za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa. Celowe wydaje się również wskazanie, że Prezes Urzędu albo minister właściwy do spraw rolnictwa, przekazując Komisji Europejskiej projekt programu ze zmianami powinien działać bez zbędnej zwłoki - niezwłocznie (podobnie jak to jest określone w art. 20 w zakresie notyfikacji oraz art. 24 ust. 2 w zakresie wycofania notyfikacji). Obecnie obowiązujące rozwiązanie przewiduje, że Prezes Urzędu w zakresie uzupełniania notyfikacji działa niezwłocznie.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 14 po wyrazach "art. 19" dodaje się dwukropek, pozostałą część oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:

"b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

"3. Prezes Urzędu, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie – minister właściwy do spraw rolnictwa, dokonuje uzupełnienia notyfikacji, za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, niezwłocznie po otrzymaniu projektu ze zmianami, o którym mowa w ust. 1 albo ust. 2.";

3) art. 1 pkt 29, art. 36 ust. 1 – w związku ze zmianą brzmienia art. 36 ust. 1 odpowiedniej zmianie powinien ulec również art. 36 ust. 3. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 36 ust. 1 stanowić on będzie o dwóch sprawozdaniach, które będą przedstawiane Radzie Ministrów, a mianowicie sprawozdaniu Prezesa Urzędu oraz sprawozdaniu ministra właściwego do spraw rolnictwa w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie i rybołówstwie. W celu zapewnienia jednoznaczności art. 36 ust. 3 należałoby dokonać poniższej zmiany:

- w art. 1 w pkt 29 po wyrazach art. "art. 36" dodaje się dwukropek, pozostałą część oznacza się jako lit. a i dodaje się lit. b w brzmieniu:

"b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Sprawozdania, o których mowa w ust. 1, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi do końca roku kalendarzowego następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie."";

4) art. 1 pkt 33, art. 44 ust. 1 - ustawodawca rozszerzył katalog obowiązków, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie umożliwić będzie nałożenie kary pieniężnej na beneficjenta pomocy. Zgodnie ze znowelizowanym art. 44 ust. 1 kara pieniężna będzie mogła być nałożona na beneficjenta pomocy również w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez niego obowiązku sformułowanego w art. 21 ust. 2. Należy mieć jednak na uwadze, że w zawartym w art. 21 ust. 2 katalogu podmiotów zobowiązanych do przedstawienia informacji nie wymieniono beneficjenta pomocy. Można się jedynie domyślać, że mieści się on w kategorii "innych właściwych podmiotów", o której mowa w tym przepisie. Przepis zawierający sankcję (przewidujący karę pieniężną) za naruszenie obowiązków powinien być sformułowany precyzyjnie, w sposób wykluczający jakiegokolwiek wątpliwości interpretacyjne, w szczególności nie powinno budzić wątpliwości samo związanie podmiotu sankcjonowanym obowiązkiem. Według takich samych zasad powinien być skonstruowany przepis nakładający obowiązek określonego zachowania się. W świetle Zasad techniki prawodawczej przepis powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zasada dostatecznej określoności przepisów jest jedną z dyrektyw rzetelnej legislacji skierowanych do ustawodawcy, a wywiedzioną z zasady demokratycznego państwa prawnego. Powinna być ona szczególnie rygorystycznie

przestrzegana w przypadku przepisów nakładających obowiązki. W związku z tym, wskazane wydaje się rozszerzenie w art. 21 ust. 2 katalogu podmiotów zobowiązanych do przedstawiania stosownych informacji o beneficjenta pomocy. Obowiązek tego podmiotu powinien bowiem wynikać wprost z przepisu art. 21 ust. 2, a nie pośrednio z przepisu sankcjonującego niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązku. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że podmioty zobowiązane kwestionować będą sam fakt związania obowiązkiem. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że celem zmiany art. 44 ust. 1 jest zdyscyplinowanie podmiotów ubiegających się o udzielenie pomocy oraz beneficjentów pomocy w zakresie wykonywania obowiązku nałożonego przez ustawodawcę. Art. 44 ust. 1 przewiduje możliwość nałożenia kary wyłącznie na podmiot, który otrzymał pomoc publiczną, w związku z tym rodzi się pytanie, czy cel ustawodawcy w zakresie dyscyplinowania podmiotów ubiegających się o udzielenie pomocy będzie zrealizowany przez ten przepis. Propozycja poprawek:

- w art. 1 w pkt 17 przed lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:

"...) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. W związku z postępowaniem przed Komisją organy administracji publicznej, które opracowały projekty programów pomocowych, podmioty udzielające pomocy, które opracowały projekty pomocy indywidualnej, podmioty ubiegające się o udzielenie pomocy, beneficjenci pomocy lub inne właściwe podmioty przedstawiają Prezesowi Urzędu, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie – ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, w wyznaczonym terminie, informacje niezbędne do opracowania odpowiedzi na zapytania Komisji, wyjaśnień, uwag lub stanowisk.";

- w art. 1 w pkt 36 wyrazy "art. 21 ust. 1 i 2" zastępuje się wyrazami "art. 21 ust. 1";

5) uchwalona w dniu 22 września 2006 r. ustawa o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców - ustawa o przejrzystości (wejdzie w życie 21 kwietnia 2007 r.) uchyla art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz nowelizuje art. 44 ust. 1 nadając mu następujące brzmienie:

"Art. 44. 1. Za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 21 ust. 2, art. 39 oraz **art. 40 ust. 1**, oraz za utrudnianie przeprowadzenia kontroli u beneficjenta pomocy, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć na beneficjenta karę pieniężną do wysokości równowartości 10.000 euro."

Mając na uwadze, że opiniowana ustawa uchyla art. 40 ust. 1 i 2 należałoby sformułować art. 44 ust. 1, który będzie obowiązywał od dnia 21 kwietnia 2007 r., w sposób uwzględniający ten fakt. W związku z tym, wskazane jest znowelizowanie przepisu zmieniającego zawartego w ustawie o przejrzystości, tak aby przepis art. 44 ust. 1, obowiązujący od dnia 21 kwietnia przyszłego roku nie przewidywał sankcji za niewykonanie obowiązku, który nie będzie ciążył na beneficjencie od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy. Brak zmiany w ustawie o przejrzystości skutkować będzie także tym, że od dnia 21 kwietnia 2007 r. minister właściwy do spraw rolnictwa pozbawiony byłby kompetencji do nakładania kar pieniężnych na beneficjenta pomocy. Należy mieć na uwadze, że zmiana art. 44 ust. 1 dokonywana opiniowaną ustawą będzie miała jedynie charakter przejściowy.

Propozycja poprawki:

- dodaje się art. 6a w brzmieniu:

"Art. 6a. W ustawie z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców (Dz. U. Nr 191, poz. 1411) w art. 21 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

"3) w art. 44 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Za niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków, o których mowa w art. 21 ust. 2 i art. 39, oraz za utrudnianie przeprowadzenia kontroli u beneficjenta pomocy, Prezes Urzędu, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie – minister właściwy do spraw rolnictwa, może, w drodze decyzji, nałożyć na beneficjenta karę pieniężną do wysokości równowartości 10.000 euro."."

Opinię sporządził

Jakub Zabielski