



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego
i organizacji niektórych rynków rolnych
(druk nr 552)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych została przygotowana m.in. w celu poprawy gospodarki finansowej Agencji, dostosowania poszczególnych rynków do aktualnych przepisów wspólnotowych oraz w celu ustanowienia podstawy prawnej do wypłaty części krajowych płatności uzupełniających dla producentów ziemniaków skrobiowych w formie płatności niezwiązanych z produkcją.

Ustawa usuwa z katalogu produktów, których rynek jest organizowany, oliwę – z powodu likwidacji przez Wspólnotę Europejską z mechanizmu wspólnej organizacji rynku oliwy z oliwek – i jedwabniki, ponieważ z powodu stosowania w Polsce systemu płatności jednolitej obszarowej, polskim producentom jedwabników wsparcie nie przysługuje.

Zmiany organizacji Agencji Rynku Rolnego (określanej w dalszej części opinii jako "Agencja") polegają na dookreśleniu, że Agencja jest państwową osobą prawną, wskazaniu źródeł przychodów Agencji oraz określeniu zasad prowadzenia rachunkowości. Ustawa nakłada na Agencję zadania w zakresie gromadzenia, analizowania, przetwarzania i udostępniania informacji dotyczących rynków produktów rolnych i żywnościowych, prowadzenia działań promocyjnych i informacyjnych oraz realizacji krajowych programów pomocowych dla podmiotów sektora rolnego i sektora rybackiego.

W zakresie ustalenia kwoty nienależnie lub nadmiernie pobranych środków krajowych przeznaczonych na udzielenie dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego w kategorii elitarny lub kwalifikowany, ustawa nakłada reżim Ordynacji podatkowej, a dyrektorom oddziałów i Prezesowi Agencji przyznaje uprawnienia organu podatkowego.

Opiniowana ustawa daje Agencji prawo przeprowadzenia czynności sprawdzających u podmiotów, które ubiegają się o przyznanie dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego w kategorii elitarny lub kwalifikowany, odmiennie od ustawy

nowelizowanej, która dopuszczała czynności sprawdzające tylko wobec podmiotów, które już otrzymały dopłaty z tego tytułu.

W związku ze zmianą polityki przyznawania funduszy Wspólnoty Europejskiej zmieniły się zadania Agencji Rynku Rolnego w zakresie rynku wina.

Opiniowana ustawa wprowadza nowe rozwiązania dotyczące rynku cukru. Mechanizm przyznania dostępnej kwoty cukru, zapobiega sytuacjom, gdy ze względu na niemożność wywiązania się przez producenta cukru z produkcji przyznanej mu kwoty cukru, ta kwota nie jest wykorzystana. Według proponowanej nowelizacji inni producenci mogą ubiegać się o prawo produkcji niewykorzystanej kwoty cukru.

Ustawa w art. 34a-34k określa zasady realizacji Krajowego Programu Restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego. Jego zadaniem jest zmiana profilu uprawy na inny niż uprawa buraka cukrowego. Pomoc będzie polegała na refundacji części kosztów zakupu maszyn lub urządzeń przeznaczonych do produkcji rolnej, z wyłączeniem służących wyłącznie do uprawy buraka cukrowego. Pomoc będzie przyznawana na podstawie umowy, z tym że postępowanie zmierzające do przyznania pomocy będzie oparte na elementach postępowania administracyjnego.

Opiniowany akt prawny wprowadza tzw. "płatności niezwiązane". Projektodawca zdecydował się na wypłatę tych płatności w formie tzw. "na gospodarstwo", a więc dotychczasowym producentom lub ich następcom prawnym.

W zakresie płatności z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego w kategorii elitarny lub kwalifikowany ujednociono z ustawą z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, przepisy dotyczące definicji działki rolnej; wskazano nowe przesłanki udzielenia pomocy; zmieniono zasady jej udzielania oraz wskazano w jakich warunkach traktuje się ją jako pomoc *de minimis*.

Przepis art. 6 opiniowanej ustawy stanowi, że stosunki pracy dyrektorów oddziałów terenowych Agencji Rynku Rolnego i ich zastępców, nawiązane na mocy dotychczasowych przepisów, stają się stosunkami pracy na podstawie powołania z dniem wejścia w życie ustawy.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 40. posiedzeniu w dniu 24 kwietnia br. powstała z inicjatywy rządu. W Sejmie zajmowała się nią Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W toku prac nad projektem wprowadzono do niego poprawki mające na celu odwołanie do aktualnie obowiązujących rozporządzeń Rady Wspólnoty Europejskiej.

Sejm wprowadził poprawki, które nałożyły na producentów cukru obowiązek rozdzielenia limitu buraków cukrowych pomiędzy plantatorów w terminie do 20 grudnia roku poprzedzającego rok gospodarczy oraz obowiązek powiadomienia tych plantatorów o wielkości przysługujących im części tego limitu. Nadto Sejm nałożył na producentów cukru obowiązek zawarcia z plantatorami umowy kontraktacji, na podstawie której odbiorą od plantatorów przyznaną im ilość cukru. W myśl sejmowej poprawki producent cukru jest zobowiązany konsultować z organizacjami zrzeszającymi plantatorów buraków cukrowych poszczególne etapy przyznawania limitów produkcji i zawierania umowy kontraktacji.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) Podstawowe zastrzeżenia może budzić art. 31b ust. 7 ustawy nowelizowanej. Przytoczony przepis nakłada na producenta cukru obowiązek zawarcia z plantatorem, któremu przysługuje prawo do uprawy i dostawy, umowę kontraktacji, w ramach której jest obowiązany odebrać określoną przysługującym plantatorowi prawem do uprawy i dostawy ilość buraków cukrowych. Na gruncie takiego rozwiązania powstają wątpliwości natury konstytucyjnej, ponieważ interpretacja tego przepisu może prowadzić do wniosku, iż jest to norma naruszająca zasadę wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 22 ustawy zasadniczej ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne pod dwoma warunkami. Pierwszy z nich to zastosowanie drogi ustawowej; drugi warunek polega na tym, że ograniczenie to jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku opiniowanej ustawy pierwszy z warunków jest spełniony, natomiast dyskusyjny jest to czy zaistniała przesłanka ważnego interesu publicznego, która uzasadniałaby wprowadzenie opisanego rozwiązania normatywnego.
- 2) Opiniowana ustawa zawiera przepisy, które określają elementy składowe wniosków o: przyznanie kwoty produkcyjnej cukru, prawo do uzyskania płatności niezwiązanej oraz o przyznanie płatności niezwiązanej (odpowiednio art. 31 ust. 10e, art. 38b ust. 4 i art. 38e ust. 3 ustawy nowelizowanej). Przepisy te zawierają przykładowy (na co wskazuje sformułowanie "w szczególności), a nie zamknięty katalog informacji jakie powinny się znaleźć w każdym z tych wniosków. W przypadku, gdy składany wniosek jest podstawą wydania decyzji administracyjnej przez właściwy organ, wskazane jest aby informacje te były wymienione w sposób wyczerpujący. W przeciwnej sytuacji może powstać zarzut

dotyczący działania uznaniowego, a nie w granicach obowiązującego prawa, organu wydającego decyzję.

Propozycja poprawki:

- w art. 1:

a) w pkt 12 w lit. c, w ust. 10e w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "w szczególności" oraz po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:

"5a) inne informacje wymagane na podstawie odrębnych przepisów;"

b) w pkt 18:

- w art. 38b w ust. 4 w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "w szczególności", w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem oraz dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

"5) inne informacje wymagane na podstawie odrębnych przepisów."

- w art. 38e w ust. 3 skreśla się wyrazy "w szczególności".

3) W przepisie art. 33 ust. 1 pkt 1 lit. e nowelizowanej ustawy konieczna jest zmiana redakcyjna, polegająca na wyeliminowaniu zbędnego sformułowania.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 14, w lit. e skreśla się wyraz "dwoma".

4) Rozważenia wymaga przepis dodawanego art. 34f ust. 3 nowelizowanej ustawy, w myśl którego zmiana umowy o pomocy przyznawanej w ramach Krajowego Programu Restrukturyzacji powodująca zwiększenie wysokości pomocy określonej w tej umowie jest nieważna. W praktyce powyższa regulacja może się okazać nadmiernie rygorystyczna. Może bowiem dojść do sytuacji, gdy konieczne zmiany umowy (np. na skutek błędnego określenia wysokości pomocy) nie będą mogły być wniesione, ponieważ zostaną uznane za nieważne.

5) W postępowaniach w sprawach dotyczących przyznania pomocy na rzecz dywersyfikacji wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Z tego względu należy rozważyć celowość uzupełnienia art. 34h ust. 1 o normę, zgodnie z którą, w przypadku odmowy przyznania pomocy, strona powinna być informowana przez Agencję Rynku Rolnego o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 15, w art. 34h w ust. 1 po wyrazie "odmowy" dodaje się wyrazy "oraz o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego".

6) Wydaje się, że w opiniowanej ustawie zabrakło korelacji pomiędzy poszczególnymi przepisami w zakresie wymaganej formy czynności prawnych. Dotyczy to sytuacji, w których prawo do uzyskania płatności niezwiązanej (art. 38d ust. 3 pkt 3 ustawy nowelizowanej) lub pomoc przyznawana w ramach działań "Modernizacja gospodarstw rolnych" (art. 34i ust. 4 ustawy nowelizowanej), przysługuje kilku podmiotom. W pierwszym przypadku ustawa przesądza, że konieczna jest forma pisemna dla wskazania jednego podmiotu uprawnionego, przy czym podpisy pozostałych podmiotów, którym przysługuje prawo do uzyskania płatności niezwiązanej, powinny być poświadczone notarialnie. W drugim przypadku (pomoc na rzecz dywersyfikacji) wystarczające jest pisemne wyrażenie zgody, bez konieczności potwierdzania podpisów u notariusza. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że takiego wymogu ustawa nie przewiduje w sytuacji, w której byłby on jak najbardziej uzasadniony, a mianowicie w razie rozporządzenia prawem do uzyskania płatności niezwiązanej (art. 38d ust. 3 pkt 1 ustawy nowelizowanej). W tym ostatnim przypadku konieczne jest zachowanie formy pisemnej, pod rygorem nieważności.

Należy rozważyć czy takie zróżnicowanie form czynności prawnych jest zamierzoną intencją ustawodawcy.

7) Przepis zawarty w art. 4 w ust. 4 wymaga doprecyzowania terminu, w którym producenci rolni ubiegający się o płatność niezwiązaną za rok gospodarczy 2008/2009, będą mogli składać wnioski o przyznanie tej płatności.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 w ust. 4 po wyrazach "30 dni od" dodaje się wyraz "dnia".

Agata Karwowska-Sokolowska

Główny legislator

Michał Gil

Legislator