

Warszawa, dnia 2 listopada 2010 r.



KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Opinia

**o ustawie o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu,
rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 997)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje:

- 1) ustawę z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego (Dz. U. z 2008 r. Nr 11, poz. 70, Nr 52, poz. 303 i Nr 158, poz. 989),
- 2) ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1702, z późn. zm.),
- 3) ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485, z późn. zm.) oraz
- 4) ustawę z dnia 22 maja 2009 r. o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 97, poz. 799).

Jednocześnie ustawa uchyla ustawę z dnia 20 grudnia 2002 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. Nr 240, poz. 2059, z późn. zm.).

Ustawa ma na celu dostosowanie prawodawstwa krajowego do zmian, które zostały wprowadzone w prawodawstwie wspólnotowym w zakresie rynków owoców i warzyw, chmielu, tytoniu, suszu paszowego, zbóż, lnu i konopi uprawianych na włókno, oraz uporządkowanie przepisów krajowych w zakresie rynków zbóż oraz lnu i konopi włóknistych, a także w zakresie funduszy promocji produktów rolno-spożywczych¹.

¹ *Uzasadnienie projektu ustawy*, str. 1.

Ustawa wprowadza m.in. obowiązek prowadzenia przez marszałków województw rejestrów wstępnie uznanych grup producentów owoców i warzyw, określa termin, do którego wstępnie uznana grupa producentów owoców i warzyw musi przekazywać informacje konieczne do sporządzania sprawozdawczości do Komisji Europejskiej.

Dostosowanie przepisów ustawy do przepisów Unii Europejskiej o wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, nastąpi w zakresie: kontroli jakości handlowej owoców i warzyw oraz handlowców, wprowadzenia zmian do planu dochodzenia do uznania grupy za organizację, zasad opiniowania planu przez dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), zasad kontroli przeprowadzanej przez ARiMR oraz weryfikacji mechanizmu nieprzeznaczenia owoców i warzyw do sprzedaży.

Ponadto ustawa uzupełnia przepisy dotyczące programu „Owoce w szkole” oraz porządkuje systematykę i terminologię.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 76. posiedzeniu w dniu 22 października 2010 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk nr 3424). Komisja wprowadziła do projektu ustawy szereg poprawek redakcyjnych. W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki m.in. umożliwiające Prezesowi Agencji Rynku Rolnego odstąpienie od ustalenia kwot nienależnie lub nadmiernie pobranych środków pochodzących z Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej lub Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji przeznaczonych na realizację Wspólnej Polityki Rolnej oraz zmieniające lub uchylające przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania.

III. Uwagi szczegółowe

1) Zamieszczony w dodawanym do ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego art. 19b ust. 2 przepis upoważniający zawiera m.in. wytyczną w postaci „realizacji (...) programu zgodnie z przepisami Unii Europejskiej obowiązującymi w tym zakresie”.

Tak określonym wytycznym można postawić zarzut pozorności. Odsyłają, bowiem "do (...) postanowień, które prawodawca musiałby brać pod uwagę, niezależnie od tego, czy tego rodzaju odesłanie sformułowano"².

Zasada niedopuszczalności powołania się na przepisy prawa Unii Europejskiej została potwierdzona w dokumencie "Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym" opublikowanym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i zaakceptowanym przez Rządowe Centrum Legislacji. Zgodnie z tym dokumentem "w wytycznych, nie należy zamieszczać ogólnych klauzul nakazujących ministrowi branie pod uwagę prawa Unii Europejskiej w regulowanej dziedzinie" a jedyny wyjątek dotyczy transpozycji dyrektywy (a nie wykonania rozporządzenia) w przypadku, gdy "z uwagi na konkretne uregulowanie danej sprawy w dyrektywie ustawodawca krajowy nie ma swobody w kształtowaniu treści rozporządzenia i jest to jedyna wytyczna, którą minister powinien się kierować".

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 20, w art. 19b w ust. 2 skreśla się wyrazy "zgodnie z przepisami Unii Europejskiej obowiązującymi w tym zakresie";

2) Na podstawie art. 39b ust. 2 do kontroli sprawdzających spełnienie warunków przyznania pomocy z tytułu przetwórstwa, stosuje się odpowiednio przepisy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych dotyczące czynności sprawdzających.

Ponieważ w tym przepisie zostało zawarte odesłanie do ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, to należy w odesłaniu, zgodnie z § 158 ZTP, podać pełny tytuł ustawy (a więc z podaniem daty ustawy) wraz z oznaczeniem adresu publikacyjnego.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 30, w art. 39b w ust. 2 wyrazy "o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych" zastępuje się wyrazami "ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 231,

² S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 153.

poz. 1702, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 100, Nr 95, poz. 792 i Nr 97, poz. 799)";

3) Na podstawie ust. 6 który jest dodawany do art. 11 ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, szczegółowe zadania na rynku lnu i konopi, mleka, owoców i warzyw, tytoniu, suszu paszowego oraz wina są realizowane przez Agencję na podstawie odrębnych przepisów.

Odesłanie do "odrębnych przepisów" znacznie utrudnia adresatowi ustalenie treści normy prawnej. Wobec powyższego należy wskazać dokładnie o jakie przepisy chodzi, a jeżeli okaże się to niemożliwym, zastosować tzw. odesłanie przedmiotowe, czyli odesłanie do przepisów określonych tematycznie, bez wymienienia tych przepisów. Warunkiem poprawnie zredagowanego odesłania przedmiotowego jest sformułowanie odesłania w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie przepisów, do których się odsyła (§ 156 ust. 4 ZTP).

4) Program "Owoce w szkole" był dotychczas regulowany przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2010 r. w sprawie realizacji przez Agencję Rynku Rolnego zadań związanych z wdrożeniem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej programu "Owoce w szkole" w roku szkolnym 2010/2011 wydane na podstawie art. 12a ust. 1 ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych.

Zgodnie z omawianą ustawą, program "Owoce w szkole" będzie realizowany m.in. na podstawie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie przepisów art. 19b i art. 19c dodawanych do ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego.

Na podstawie art. 6 ust. 1 i 2 ustawy, postępowania w sprawach dotyczących przyznawania lub wypłaty pomocy w ramach programu "Owoce w szkole" w roku szkolnym 2009/2010 i 2010/2011 toczą się na zasadach i w trybie określonym w przepisach dotychczasowych, a rozporządzenie określające zadania Agencji Rynku Rolnego zachowuje moc i może zostać nowelizowane.

Utrzymywane w mocy rozporządzenie będzie miało zakres przynajmniej w części tożsamy z rozporządzeniami wydawanymi na podstawie art. 19b i art. 19c. Ponadto należy zauważyć, że zastosowane w ustawie rozwiązanie narusza zasadę, że przepis wykonawczy można wyjątkowo utrzymać w mocy tylko czasowo (§ 33 ust. 1 ZTP).

Właściwszym byłoby przesunięcie wejścia w życie nowych zasad programu "Owoce w szkole" na termin po zakończeniu roku szkolnego 2010/2011.

Propozycja poprawki:

- 1) w art. 6 skreśla się ust. 2;
- 2) w art. 14 po wyrazie "ogłoszenia" dodaje się wyrazy "z wyjątkiem art. 1 pkt 20, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2011 r".

5) Na podstawie art. 12 ust. 2 przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 33ff ust. 7 ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego zachowują moc.

Ponieważ omawiane przepisy wykonawcze mają charakter epizodyczny, to zamiast utrzymywać je w mocy właściwszym byłoby wprowadzenie zasady, że do określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na niezwiązaną z produkcją część płatności uzupełniającej stosuje się przepisy dotychczasowe.

Propozycja poprawki:

- 1) po art. 8 dodaje się art. ... w brzmieniu:
"Art. Do określenia wysokości środków finansowych przeznaczonych na niezwiązaną z produkcją część płatności uzupełniającej za lata 2008 i 2009 stosuje się przepisy dotychczasowe.";
- 2) w art. 12 skreśla się ust. 2.

Legislator

Michał Gil