



Opinia
o ustawie o zmianie ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych
(druk nr 914)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 11, poz. 65 i Nr 97, poz. 799).

Ustawa ma na celu m.in. wprowadzenie zmian wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych ("rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku").

Najważniejsze zmiany wnoszone opiniowaną ustawą to:

- 1) zmiana zakresu zadań Agencji Rynku Rolnego polegająca na uchyleniu przepisów o dopłatach do prywatnego przechowywania serów i odtłuszczonego mleka w proszku, dopłatach do przetwórstwa masła, masła skoncentrowanego i śmietanki, dopłatach do masła skoncentrowanego przeznaczonego do bezpośredniej konsumpcji, dopłatach do zakupu masła przez organizacje nieuzyskujące dochodów z prowadzonej działalności;
- 2) zmiany proceduralne dotyczące postępowania w sprawie przyznania kwot indywidualnych z krajowej rezerwy oraz zmiana sposobu naliczania tych kwot;
- 3) pozbawienie producentów mleka możliwości ubiegania się o rekompensaty za zaprzestanie produkcji i sprzedaży mleka i przekazanie kwoty indywidualnej do rezerwy krajowej;
- 4) wprowadzenie nowego sposobu naliczania dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach.

Ponadto ustawa doprecyzowuje obecnie obowiązujące przepisy, w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w trakcie stosowania prawa oraz wprowadza zmiany terminologiczne.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Rządowy projekt ustawy (druk sejmowy nr 3062) stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisja wprowadziła do projektu szereg poprawek polegających m.in. na zmianie sposobu dysponowania środkami na dopłaty do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach oraz odstąpieniu od pobierania zaliczek w latach kwotowych 2010/2011 i 2011/2012.

Sejm uchwalił ustawę na 69. posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2010 r. w brzmieniu uwzględniającym poprawkę zmieniającą terminy w procedurze przyznawania dopłat do spożycia mleka i przetworów mlecznych w szkołach w roku 2010.

III. Uwagi szczegółowe

1) Przepis art. 2 stanowi, że ilekroć w przepisach odrębnych jest mowa o indywidualnej ilości referencyjnej oraz o krajowej ilości referencyjnej, należy przez to rozumieć odpowiednio kwotę indywidualną oraz kwotę krajową, o których mowa w niniejszej ustawie.

Zwrot "indywidualna ilość referencyjna" występuje w polskim porządku prawnym w trzech znaczeniach.

Po pierwsze, w znaczeniu jakie mu nadaje ustawa o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Drugie znaczenie nadaje mu ustawa o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku tytoniu oraz rynku suszu paszowego, gdzie tym zwrotem określa się ilość surowca tytoniowego wyprodukowanego w ramach umowy kontraktacji lub umowy na uprawę tytoniu.

Ostatnim znaczeniem indywidualnej ilości referencyjnej jest ilość ekwiwalentu skrobi związana z prawem do uzyskania płatności niezwiązanej będąca podstawą do określenia wysokości płatności niezwiązanej (art. 38 b ust. 7 ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych).

Ponieważ, jak się wydaje intencją ustawodawcy jest odniesienie kwoty indywidualnej jedynie do indywidualnej ilości referencyjnej w pierwszym znaczeniu, należy przyjąć poprawkę wskazującą, w których przepisach odrębnych należy inaczej rozumieć indywidualną ilość referencyjną.

2) Na podstawie art. 3, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 kwietnia 2010 r., dotyczących przyznania kwoty indywidualnej z krajowej rezerwy kwoty krajowej, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z interpretacją tego przepisu wynikającą z uzasadnienia projektu ustawy w zakresie wniosków składanych po 1 kwietnia 2010 r. znalazłyby zastosowanie przepisy nowe.

Ponieważ ustawa wejdzie w życie kilka miesięcy po tej dacie, obowiązywałaby w tym zakresie z mocą wsteczną. Zostanie w ten sposób naruszona zasada niedziałania prawa wstecz, będąca podstawową zasadą porządku prawnego wywodzoną z art. 2 Konstytucji (wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., K 22/96).

Zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru absolutnego. Można od niej odstąpić, jednak tylko wyjątkowo i z usprawiedliwionych względów, nadając normom możliwość oddziaływania na sytuacje zastane, jeżeli zaistniały ważne powody, a zainteresowane podmioty miały podstawy by oczekiwać uchwalenia takich norm (wyroki TK z: 27 lutego 2002 r., K 47/01, 5 listopada 2002 r., P 7/01).

Uzasadnienie projektu ustawy jako powód nadania ustawie mocy wstecznej wskazuje "fakt, że wnioski o przyznanie kwot z rezerwy krajowej są składane w terminie od dnia 1 kwietnia danego roku kwotowego, od tego terminu powinny obowiązywać zmienione przepisy dotyczące nowego sposobu określania wielkości kwoty indywidualnej przysługującej dostawcy z rezerwy krajowej." Nie wydaje się, aby ten powód uzasadniał naruszenie zasady niedziałania prawa wstecz. Ustawodawca mając świadomość, że akt prawny powinien obowiązywać od konkretnego dnia, powinien uchwalić ten akt przed tym terminem.

Wbrew intencjom projektodawcy, przepis zawarty w art. 3 nie rozstrzyga o tym, którą ustawę należy stosować do spraw wszczętych po 1 kwietnia 2010 r. Znajdzie tu zastosowanie ogólna zasada, że po wejściu w życie ustawy stosuje się przepisy nowe.

Brak przepisu przejściowego w zakresie spraw wszczętych po 1 kwietnia 2010 r. i niezakończonych do wejścia w życie ustawy rodzi ryzyko postawienia ustawie zarzutu naruszenia zasady ochrony ekspektatywy praw podmiotowych, ściśle związanej z zasadami bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania do państwa i prawa, a więc wynikającej z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Propozycja poprawki:

- w art. 3 wyrazy "1 kwietnia 2010 r." zastępuje się wyrazami "wejścia w życie ustawy";

3) Zawarte w art. 4 przepisy przejściowe określają tryb postępowania wobec osób, które uzyskały rekompensatę w zamian za zobowiązanie do zaprzestania produkcji i wprowadzania do obrotu mleka lub przetworów mlecznych oraz zrzeknięcie się prawa do indywidualnej ilości referencyjnej. Przepisy te są konieczne, gdyż ustawodawca rezygnuje z możliwości przyznawania takich rekompensat i skreśla przepisy materialne regulujące je.

Przepis art. 4 ust. 5 zmienia na niekorzyść sytuację prawną osób korzystających z rekompensat. Nakazuje bowiem zwrot rekompensaty jeżeli w wyniku kontroli zostanie stwierdzone, że nie został spełniony którykolwiek z warunków zawartych w zobowiązaniach złożonych przez producenta, określonych w przepisach ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych. Na podstawie uchylanych przepisów rekompensata nie podlega zwrotowi, z wyłączeniem przypadku wprowadzania przez dostawcę hurtowego lub dostawcę bezpośredniego do obrotu mleka lub przetworów mlecznych, w sytuacji wystąpienia w gospodarstwie dostawcy przypadków siły wyższej wpływających na spełnienie zobowiązań (art. 23f ust. 7).

Nie można uznać, że na podstawie art. 4 ust. 6 znajdzie zastosowanie art. 23f ust. 7, ponieważ ustawodawca w art. 4 ust. 5 określił przesłanki zwrotu rekompensaty. Pominięcie (negatywnych) przesłanek zwrotu rekompensaty zawartych w art. 23f ust. 7, musi być interpretowane, jako zabieg celowy ustawodawcy, zmierzający do zmiany tego aspektu ustawowej regulacji.

Należy to ocenić jako naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych. Aby przywrócić ustawie spójność z normami konstytucyjnymi, należy w przepisach przejściowych zagwarantować zachowanie praw producentów mleka. Właściwym środkiem zmierzającym do zrealizowania tego celu jest skreślenie w art. 4 ust. 5. Ze względu na brzmienia art. 4 ust. 6 pozytywne przesłanki zwrotu rekompensaty pozostaną niezmienione i jednocześnie będzie się stosował negatywne przesłanki określone w art. 23f ust. 7.

Propozycja poprawki:

- w art. 4 skreśla się ust. 5;

4) Na podstawie art. 13 przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 16a ust. 8 i art. 17 ustawy o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych zachowują moc.

Analizując treść rozporządzeń wydanych na podstawie tych przepisów, należy dojść do wniosku, że rozporządzenia te straciły moc z dniem 31 kwietnia 2010 r., kiedy to skończył się rok kwotowy 2009/2010. Nie wydano natomiast rozporządzeń dotyczących roku kwotowego 2010/2011. Nie ma zatem przepisów wykonawczych, które należałoby utrzymać w mocy.

Wobec powyższego proponuje następującą poprawkę:

- w art. 13:

a) skreśla się wyrazy "art. 16a ust. 8, art. 17 i",

b) na końcu dodaje się wyrazy "do końca roku szkolnego 2010/2011".

Legislator

Michał Gil