



Opinia

o ustawie o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw, rynku chmielu, rynku suszu paszowego oraz rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (druk nr 197)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa, zgodnie z uzasadnieniem, ma na celu wykonanie przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 302/2012 z dnia 4 kwietnia 2012 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz. Urz. UE L 99 z 05.04.2012, str. 21).

Ustawa rozbudowuje procedurę uznawania grup producentów owoców i warzyw, o kolejny etap – wstępne zatwierdzenie planu dochodzenia do uznania grupy producentów za organizację producentów.

Zostaje zmodyfikowany szereg obowiązków informacyjnych ministra właściwego ds. rynków rolnych, prezesów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno Spożywczych, oraz marszałka województwa.

Ustawa wprowadza przepisy zapobiegające wydłużaniu okresu pobierania wsparcia przez producentów owoców i warzyw poprzez eliminację możliwości przechodzenia producentów z jednej grupy producentów do drugiej w celu korzystania z pomocy unijnej dla grup przez okres dłuższy niż 5 lat (czyli przez okres wsparcia przewidziany w przepisach unijnych dla danej grupy).

Ustawa ma wejść w życie z dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 23. posiedzeniu w dniu 10 października 2012 r. w oparciu o projekt rządowy (druk sejmowy nr 707). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która wprowadziła do projektu szereg poprawek redakcyjnych (druk sejmowy nr 731).

W trakcie drugiego czytania nie zgłoszono poprawek, wobec czego Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

III. Uwagi szczegółowe

1) Przepis art. 3a ust. 6 stanowi, że jeżeli grupa producentów nie dokona w terminie żadnej z czynności, o których mowa w ust. 3, marszałek województwa wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie cofnięcia wstępnego uznania grupy producentów.

Należy zauważyć, że wyrażenie "z urzędu" jest z reguły stosowane przez interpretatorów tekstów prawnych dla wskazania, że organ działa z własnej inicjatywy, bez wniosku strony.

W języku stosowanym w przepisach prawnych nie stosuje się tego zwrotu, gdyż treść przepisu pozbawionego tego zwrotu jest taka sama jak treść przepisu, w którego brzmieniu występują te wyrazy. Wobec tego wyrazy "z urzędu", jako niezawierające treści normatywnej powinny zostać skreślone.

Powyższa uwaga odnosi się również do art. 5 ust. 5 ustawy nowelizującej.

Propozycje poprawek:

- w art. 1 w pkt 5, w art. 3a w ust. 6 skreśla się wyrazy „z urzędu”;

- w art. 5 ust. 5 skreśla się wyrazy „z urzędu”;

2) Na podstawie art. 3b ust. 3, zgoda lub odmowa wydania zgody na zmianę zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania jest wydawana przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji, w formie postanowienia, w terminie 14 dni od dnia doręczenia żądania. Zgoda lub odmowa jej wydania są dla marszałka województwa przesłankami rozstrzygnięcia w sprawie zmiany zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania (art. 3b ust. 1).

Na wydane przez Prezesa Agencji Restrukturyzacji postanowienie nie przysługuje zażalenie. Jest to odstępnie od kodeksowej zasady zaskarżalności postanowień, w których organ zajmuje stanowisko, od którego uzależnione jest wydanie decyzji przez inny organ (art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego). Odstąpienie od tej zasady jest oczywiście możliwe. Wymaga jednak stosownej argumentacji. Uzasadnienie projektu ustawy nie zawiera żadnych argumentów przemawiających za uniemożliwieniem zaskarżania omawianych postanowień.

Jeżeli nie ma argumentów uzasadniających odstępnie od zasady z art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 1 w pkt 5, w art. 3b w ust. 3 skreśla się zdanie drugie;

Jednocześnie należy zauważyć, że zgoda na zmianę zatwierdzonego planu dochodzenia do uznania, którą wydaje Prezes Agencji Restrukturyzacji, jest postanowieniem na podstawie art. 106 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego, i nie ma potrzeby podkreślenia tego w brzmieniu art. 3b ust. 3.

Dlatego proponuję skreślenie tego zbędnego powtórzenia i wprowadzenie następującej poprawki:

- w art. 1 w pkt 5, w art. 3b w ust. 3 skreśla się wyrazy „w formie postanowienia,”;

3) Producent nie może być członkiem grupy producentów przez okres dłuższy niż 5 lat. Do tego okresu wlicza się okres, w którym producent był członkiem innych grup producentów (art.13a ust. 1 i 2 ustawy nowelizowanej). W stosunku do podmiotów będących członkami grup producentów owoców i warzyw w dniu wejścia w życie ustawy, okres ten jest liczony od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 2 ustawy nowelizującej). Nie bierze się więc pod uwagę okresu, w którym producent był członkiem grupy producenckiej przed dniem wejścia w życie ustawy, co może wydłużyć czas pozostawania w grupie producenckiej ponad 5 lat.

Przepis art. 36 ust. 2 pkt e rozporządzenia nr 543/2011 nakazuje państwu członkowskim określić przepisy w celu uniknięcia sytuacji, w której producent korzysta z pomocy unijnej dla grup producentów przez okres dłuższy niż 5 lat. Przepis określa okres pomocy w sposób kategoriyczny. Wydaje się, że nie ma od niego wyjątków, w szczególności

polegających na obliczaniu jego długości w zależności od wejścia w życie przepisów krajowych. Powyższe zdaje się przemawiać, za skreśleniem art. 2.

Jeżeli istnieje potrzeba umożliwienia producentom dostosowania się do przepisu z art. 13a, to należy, w zakresie tego przepisu odpowiednio wydłużyć *vacatio legis* (np. do 12 miesięcy).

4) Opiniowana ustawa wskazuje jako termin wejścia w życie dzień jej ogłoszenia.

Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy określa art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujący, jako zasadniczy, czternastodniowy okres *vacatio legis*. Wyjątki od tej zasady określa art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Należy pamiętać, że odstępianie od minimalnej *vacatio legis*, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, musi znaleźć odpowiednie uzasadnienie. Projektodawca jako argument za odstępianiem od *vacatio legis* wskazał konieczność jak najszybszego wykonania przepisów Unii Europejskiej oraz zapewnienia prawidłowego ich stosowania. Ponadto wskazano na umożliwienie grupom producenckim korzystania z nowego systemu pomocy i wsparcia (uzasadnienie projektu ustawy, s. 10).

Ponieważ rozporządzenie nr 302/2012 zostało opublikowane w dniu 5 kwietnia 2012 r., to uzasadnionym może być pogląd, że ustawodawca miał wystarczająco dużo czasu na wprowadzenie odpowiednich przepisów ustawowych.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 3 października 2001 r (sygn. akt K 27/01) stwierdził, że opieszałość organu sprawującego władzę wykonawczą nie może być argumentem uzasadniającym odstępianie od zasady nieretroaktywności. Wydaje się, że tak samo należy ocenić odstępianie od zasady odpowiedniej *vacatio legis*.

Wobec powyższego proponuję następującą poprawkę:

- w art. 7 wyrazy „z dniem” zastępuje się wyrazami „po upływie 14 dni od dnia”.

Michał Gil
starszy legislator