



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 31 stycznia 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku
chmielu**

(druk nr 900)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem ustawy jest zapewnienie skutecznego i optymalnego stosowania przepisów Unii Europejskiej w zakresie zatwierdzania programów operacyjnych i przyznawania pomocy ze środków Unii Europejskiej dla organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw.

Ustawa służy stosowaniu:

- 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1308/2013”;
- 2) rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2017/891 z dnia 13 marca 2017 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do kar, które mają być stosowane w tych sektorach, a także zmieniającego rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011, zwanego dalej „rozporządzeniem 2017/891”;
- 3) rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/892 z dnia 13 marca 2017 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

(UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw;

- 4) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z dnia 2 grudnia 2021 r. zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej.

Dla osiągnięcia powyższych celów ustawa dokonuje zmiany ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu polegającej w szczególności na:

- 1) przyjęciu sposobu określania wysokości wsparcia za produkty podlegające operacji wycofywania z rynku, uwzględniającego warunek, że wysokość kwoty wsparcia za takie produkty będzie niższa od ich aktualnych cen rynkowych;
- 2) wskazaniu sposobu ustalania rocznego pułapu pomocy na dofinansowanie funduszu operacyjnego organizacji producentów, opisanego w art. 23 ust. 3 rozporządzenia 2017/891 jako metody alternatywnej do tej, o której mowa w art. 23 ust. 2 tego rozporządzenia, pozwalając na uwzględnienie rzeczywistej wartości produkcji sprzedanej producentów, którzy byli członkami danej organizacji lub zrzeszenia w okresie referencyjnym;
- 3) przyznaniu Prezesowi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa kompetencji w zakresie corocznego weryfikowania czy spełniony jest warunek udzielenia organizacjom producentów owoców i warzyw lub ich zrzeszeniom zwiększonej pomocy, wynikający z przepisów rozporządzenia nr 1308/2013, tj. czy udział wartości produkcji owoców i warzyw skierowanej w Polsce na rynek za pośrednictwem organizacji producentów owoców i warzyw stanowi mniej niż 20% łącznej wartości produkcji sektora owoców i warzyw wprowadzonej do obrotu;
- 4) uwzględnieniu w decyzjach przyznających pomoc finansową kwot zwiększenia pomocy w przypadkach określonych w przepisach Unii Europejskiej oraz kwot obniżki wynikających z procedowanej ustawy;

- 5) wprowadzeniu obowiązku przedkładania kopii protokołu kontroli produktów objętych operacją wycofania z rynku, przeprowadzonej przez wojewódzkiego inspektora Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe stanowiące odpowiednio, że:

- 1) do postępowań w sprawach, o których mowa w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie procedowanej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 2);
- 2) w przypadku dokonania przed dniem wejścia w życie procedowanej ustawy, zmiany składu członkowskiego organizacji producentów albo zrzeszenia organizacji producentów, organizacja producentów albo zrzeszenie organizacji producentów przekazuje dyrektorowi oddziału regionalnego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa informację o takiej zmianie w terminie 14 dni od dnia jej dokonania (art. 3).

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 4).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 29 grudnia 2022 r. (druk sejmowy nr 2900).

W dniu 3 stycznia 2023 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 2023 r., wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2901).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 70. posiedzeniu Sejmu w dniu 11 stycznia 2023 r.

Sejm uchwalił ustawę na 70. posiedzeniu w dniu 13 stycznia 2023 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 438 posłów, przy 9 głosach przeciw i braku głosów wstrzymujących się.

III. Uwaga o charakterze Konstytucyjnym

Wątpliwości budzi proponowany w art. 1 pkt 4 lit. b ustawy przepis art. 12 ust. 2a ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu w kontekście określonej

w nim zasady sporządzania formularza, na którym podmioty objęte zakresem jego regulacji są obowiązane złożyć wniosek o wydanie decyzji administracyjnych wskazanych w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz b zmienianej ustawy. Zgodnie z proponowanym przepisem wniosek o wydanie wskazanych w nim decyzji administracyjnych składa się **na formularzu opracowanym przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**, udostępnionym na jej stronie internetowej. Oznacza to po pierwsze, że złożenie wniosku na tak sporządzonym formularzu stanowi wymóg formalny jego prawidłowego złożenia. Po drugie, że w przypadku niespełnienia tak określonego wymogu (złożenia wniosku ale nie na omawianym formularzu) organ prowadzący sprawę (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), działając na podstawie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, wezwie wnioskodawcę do usunięcia tego braku z pouczeniem, że jego nieusunięcie **spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania (wniosek nie wywoła skutku prawnego)**. Po trzecie, że formularz sporządzony w proponowany sposób będzie miał w istocie **charakter dokumentu wewnętrznego**, który co do zasady powinien być adresowany do podmiotów podległych sporządzającej go Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a więc innych niż wnioskodawcy wniosków o wydanie decyzji, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz b zmienianej ustawy. **Mając powyższe na uwadze należy zaznaczyć, że w przypadku gdy ustawodawca przewiduje, że wniosek o wydanie decyzji administracyjnej rozstrzygającej o interesie prawnym wnioskodawcy ma spełniać określone wymogi formalne (zostać złożonym na określonym formularzu), to wymogi te powinny stanowić przedmiot przepisów powszechnie obowiązujących. Przesądza o tym obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej system źródeł prawa.** W rozpatrywanym przypadku przepisy te powinny przybrać postać rozporządzenia, tj. aktu prawnego, którego konstytucyjnym celem jest uszczegółowienie ustawy (np. wyrok TK z 16.2.2010 r., P 16/09), w szczególności uregulowanie kwestii technicznych lub proceduralnych, niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego stosowania norm ustawowych czy elementów norm prawnych, które charakteryzują się małą stabilnością, co ma na celu uniknięcie potrzeby zbyt częstych nowelizacji ustawy. Tak określony formularz może być w dalszej kolejności udostępniany również na stronie internetowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. **Jako przykład przepisów regulujących analogiczną materię, ale w sposób niebudzący wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, można wskazać art. 64b ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy art. 9 i art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.**

Zgodnie z przepisami ww. art. 64b – wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wnioski o ustalenie warunków zabudowy składa się na formularzu wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy (ust. 1), **przy czym minister właściwy do spraw budownictwa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określa, w drodze rozporządzenia, wzór tych formularzy (ust. 2), a następnie tak określone formularze udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu (ust. 3).**

Reasumując, proponowane rozwiązanie budzi zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności z określoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawa, a także z art. 87 Konstytucji określającym źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej i art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, że ustawy są wykonywane przez rozporządzenia.

W związku z powyższym oraz mając na uwadze, że zmieniana ustawa obejmuje także przepisy zawierające negowane rozwiązanie (art. 9 ust. 7 i art. 9a ust. 11), które nie są zmieniane procedowaną ustawą, rekomenduje się skreślenie proponowanego przepisu, pozostając przy obowiązującym obecnie stanie prawnym dotyczącym wniosków o wydanie decyzji wskazanych w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz b zmienianej ustawy.

Propozycja określenia przedmiotowego formularza w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw rynków rolnych prowadziłaby bowiem do sytuacji, w której dla wskazanych wyżej argumentów procedowaną ustawę należałoby rozszerzyć o przepisy zmieniające art. 9 ust. 7 i art. 9a ust. 11, co z kolei stanowiłoby na tym etapie prac legislacyjnych wykroczenie poza materię rozpatrywanej ustawy. Jeżeli jednak senacka Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi uzna, zgodnie z art. 69 ust. 1 Regulaminu Senatu (tzw. szybka ścieżka legislacyjna), potrzebę wprowadzenia zmian w ww. art. 9 ust. 7 i art. 9a ust. 11 zmienianej ustawy, propozycja poprawki przewidującej określenie formularza, na którym mają być składane wnioski o wydanie decyzji określonych w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz b, w drodze rozporządzenia, zostanie zaproponowana na jej posiedzeniu.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4 skreśla się lit. b.

IV. Uwaga szczegółowa

W proponowanym w art. 1 pkt 1 ustawy przepisie art. 1 ust. 1a ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu przy odwoływaniu się do art. 5 **ust. 4** i **ust. 6** wskazanego w nim rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady proponuje się zrezygnować z zamieszczania skrótu ustępu („ust.”) przy ust. 6. Należy bowiem zaznaczyć, że skrót taki („ust.”) został już zamieszczony przy poprzedzającym ust. 6 przepisie ust. 4. Sugerowane rozwiązanie ma zapewnić jednolitość proponowanej regulacji z pozostałymi przepisami zmienianej ustawy w sposobie odwoływania się do innych przepisów prawnych, w tym z proponowanym art. 9a ust. 2 pkt 1 lit. b zmienianej ustawy, wskazującym na art. 61 **ust. 3 i 6** rozporządzenia nr 2017/891.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 1, w ust. 1a wyrazy „ust. 4 i ust. 6” zastępuje się wyrazami „ust. 4 i 6”.

Sławomir Szczepański

Główny legislator