



Warszawa, dnia 18 września 2015 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw oraz ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020**

**(druk nr 1073)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa ma na celu skłonienie rolników do zrzeszania się w grupach producentów rolnych. Własne organizacje gospodarcze pomagają rolnikom w dostosowaniu produkcji do potrzeb klientów, zdobyciu rynków zbytu, obniżeniu kosztów produkcji, a w efekcie osiągnięciu lepszych efektów ekonomicznych. Jednocześnie ustawa ma pozwolić na dostosowanie istniejących regulacji tworzenia i funkcjonowania grup producentów rolnych oraz ich związków do zasad i warunków udzielania pomocy finansowej grupom producentów rolnych określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.<sup>1</sup>

Ustawa zakłada, że zadania w zakresie rejestracji grup producentów rolnych oraz nadzoru nad ich działalnością ma pełnić dyrektor oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego właściwy ze względu na siedzibę grupy, natomiast w przypadku związków grup producentów rolnych – Prezes Agencji.

Zmianie ulega procedura uznawania i rejestracji grup producentów oraz związków grup producentów.

---

<sup>1</sup> Patrz: Uzasadnienie projektu ustawy.

Nowelizacja ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 poza zmianami wynikającymi ze zmiany procedury uznawania grup producentów rozszerza zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia o możliwość określenia wysokości zmniejszeń kwot pomocy technicznej oraz określa przesłanki wpisania na listę doradców rolniczych lub doradców rolnośrodowiskowych.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 99. posiedzeniu w dniu 11 września 2015 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3836). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Poprawki komisji rozszerzają zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia o możliwość określenia wysokości zmniejszeń kwot pomocy technicznej, oraz zmieniają przesłanki wpisania na listę doradców rolniczych lub doradców rolnośrodowiskowych. Ponadto komisja wprowadziła poprawki o charakterze techniczno–legislacyjnym.

W trakcie drugiego czytania nie wniesiono poprawek. Sejm przyjął ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1. Przepisy art. 3 ust. 1 pkt 6 oraz art. 3a pkt 6<sup>2</sup> nakazują, aby każdy z członków grupy w każdym roku działalności grupy produkował oraz sprzedawał do grupy co najmniej 80% wyprodukowanych przez siebie produktów lub grup produktów, ze względu na które grupa została utworzona.

Użycie wyrazów „produkuje oraz” jest zbędne, gdyż odnosi się do produktów wyprodukowanych przez członka grupy. Dlatego należy skreślić te wyrazy.

Propozycja poprawki:

---

<sup>2</sup> Ilekroć w opinii przytaczane są przepisy bez wskazania aktu prawnego, z którego pochodzą, oznacza to, że są to przepisy ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw po uwzględnieniu opiniowanej ustawy.

w art. 1 w pkt 2 w lit. b, w pkt 6 oraz w art. 1 w pkt 3 w lit. c, w pkt 6 skreśla się wyrazy „produkuje oraz”;

2. Nowelizacja ustawy nakazuje zawrzeć w akcie założycielskim grupy producentów sankcje wobec członka grupy, który nie spełnia warunków określonych w art. 2 i art. 3 albo art. 2 i art. 3a (art. 4 pkt 7 lit. b).

Należy zauważyć, że art. 2 nie zawiera żadnych warunków odnoszących się do członka grupy, a jedynie cele, które mają być realizowane przez utworzenie grupy producentów rolnych. Nawet, gdyby podjąć próbę argumentacji, polegającej na wywodzeniu z celów grupy warunków koniecznych do ich osiągnięcia, to będą to warunki odnoszące się do całej grupy, a nie poszczególnych jej członków. Jest to konsekwencją przyznania grupie osobowości prawnej, której nie można utożsamiać z podmiotowością poszczególnych członków. Wobec tego należy zredukować brzmienie przepisu art. 4 pkt 7 lit. b o odesłanie do art. 2.

Art. 3 i art. 3a określają warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez grupy producentów. Nie są to więc warunki odnoszące się wprost do członków grupy. Jednakże z art. 3 ust. 1 pkt 6 i 7 oraz art. 3a pkt 6 i 7 wynikają obowiązki poszczególnych członków grupy.

Na szczególną uwagę zasługuje obowiązek zawarcia w akcie założycielskim sankcji za nie spełnienie warunku, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3, sprowadzającego się do zakazu dysponowanie więcej niż 20% głosów w organie właścicielskim grupy. Naruszenie tej normy może wynikać zarówno z woli członka grupy (np. przekształcenia własnościowe), może być jednak zupełnie niezależne od danego członka grupy (np. w wyniku odejścia z grupy jednego członka, następuje procentowy przyrost siły głosu pozostałych członków grupy).

Wobec tego celowym wydaje się ograniczenie odpowiedzialności tylko do przypadków, gdy naruszenie obowiązku spowodowały przyczyny dotyczące członka grupy.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5 w lit. b, w pkt 7 w lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) z przyczyn jego dotyczących nie spełnia warunków określonych w art. 3 ust. 1 pkt 3, 6 i 7 albo art. 3a pkt 6 i 7.”;

3. Dotychczasowy art. 7 ust. 1 był podstawą wydania decyzji o stwierdzeniu spełnienia przez grupę producentów wymaganych warunków.

Nowe brzmienie tego przepisu przewiduje wydanie decyzji o uznaniu grupy (będącej odpowiednikiem decyzji o stwierdzeniu spełnienia warunków) oraz decyzji o zatwierdzeniu zmian planu biznesowego.

Nowelizacja art. 7 ust. 1 winno znaleźć swoje odzwierciedlenie w brzmieniu art. 8 ust. 1 i 2, które odnosi się ogólnie do decyzji administracyjnych dla grupy, a powinno dotyczyć tylko decyzji o uznaniu grupy. Procedura wydania decyzji o zatwierdzeniu zmian planu biznesowego została bowiem uregulowana w art. 8 ust. 5–7.

Dlatego należy wprowadzić następującą poprawkę:

*w art. 1 w pkt 8:*

*a) w lit. a po wyrazach „ust. 1” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako tiret drugie i dodaje się tiret pierwsze w brzmieniu:*

*„– we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „wydanie decyzji administracyjnej dla” zastępuje się wyrazem „uznanie”,*

*b) w lit. b po wyrazach „ust. 2” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako tiret drugie i dodaje się tiret pierwsze w brzmieniu:*

*„– we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „wydanie decyzji administracyjnej dla” zastępuje się wyrazem „uznanie”;*

4. Aby zachować konsekwencję terminologiczną należy w art. 8 ust. 4 pkt 3 doprecyzować określenie członków grupy producentów poprzez odesłanie do art. 3a pkt 1 (por. art. 8 ust. 2 pkt 2).

Propozycja poprawki:

*w art. 1 w pkt 8 w lit. d, w tiret drugim, w pkt 4 po wyrazie „grupy” dodaje się wyrazy „, o których mowa w art. 3a pkt 1,”;*

Jeżeli proponowana poprawka nie zostałaaby przyjęta należy zauważyć, że przepisy art. 8 ust. 3 i 4 po nowelizacji będą miały takie samo brzmienie z wyjątkiem wprowadzeń do wyliczenia, z których pierwsze dotyczy wniosku o uznanie grupy o której mowa w art. 3, a drugie grupy producentów utworzonej ze spółdzielni. W takim przypadku należałoby połączyć je w jeden przepis.

Propozycja poprawki:

*w art. 1 w pkt 8:*

*a) w lit. c przed tiret pierwszym dodaje się tiret w brzmieniu:*

*„– we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „, o którym mowa w ust. 1,“ zastępuje się wyrazami „o uznanie grupy,“*

*b) lit. d otrzymuje brzmienie:*

*„d) uchyla się ust. 4,“;*

5. Przepis art. 8 ust. 5 określa termin na złożenie wniosku o zatwierdzenie zmiany planu biznesowego grupy producentów. Jest on oznaczony jako „do 3 miesięcy przed zakończeniem danego roku działalności grupy, którego dotyczy zmiana”.

Pomijając kwestie stylistyczne (niepotrzebnie użyte wyrazy „do” oraz „danego”), przepis nie określa terminu na złożenie wniosku o zatwierdzenie zmiany planu biznesowego dokonanej w ostatnich trzech miesiącach roku działalności grupy. Aby umożliwić złożenie takiego wniosku należy zmienić sposób określenia terminu np. poprzez oznaczenie go, jako miesiąc po zakończeniu roku działalności grupy, którego dotyczy zmiana.

Propozycja poprawki:

*w art. 1 w pkt 8 w lit. e, w ust. 5 wyrazy „do 3 miesięcy przed zakończeniem danego roku działalności grupy, którego dotyczy zmiana” zastępuje się wyrazami „miesiąca po zakończeniu roku działalności grupy, którego dotyczy zmiana”.*

6. W art. 8 w ust. 6 i 7 wskazano elementy wniosku o zatwierdzenie zmiany planu biznesowego oraz konieczne załączniki takiego wniosku. Informacja o numerze grupy w Krajowym Rejestrze Sądowym ma zgodnie z tymi przepisami znaleźć się w załączniku.

Wydaje się, że ta informacja ma być po prostu przytoczeniem numeru grupy w Krajowym Rejestrze Sądowym. Jest to na tyle mało obszerna treść, że powinna znaleźć się raczej w samym wniosku, a nie w odrębnym dokumencie. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca wydzielając numer w Krajowym Rejestrze Sądowym do załącznika zachowuje się nieracjonalnie, gdyż tą samą nowelizacją w tym samym artykule w ust. 1–4 przenosi informacje o wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego z załącznika do treści wniosku o uznanie grupy producentów.

Powyższe uzasadnia następującą poprawkę:

*w art. 1 w pkt 8 w lit. e:*

- a) w ust. 6 po wyrazie „grupy” dodaje się wyrazy „, numer grupy w Krajowym Rejestrze Sądowym”,*
- b) w ust. 7 skreśla się pkt 3;*

7. Zgodnie z § 86 ZTP zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).

Jeżeli do tekstu artykułu dodaje się nowe ustępy, zachowuje się dotychczasową numerację, dodając do numeru nowego paragrafu małą literę alfabetu łacińskiego (§ 89 ust. 2 ZTP).

Opiniowana ustawa przy zmianie art. 9 posługuje się nowelizacją dorozumianą oraz nie zachowuje dotychczasowej kolejności paragrafów. Aby to poprawić należy wprowadzić następującą poprawkę:

*w art. 1 w pkt 9:*

*a) w lit. c:*

- w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „i 5 otrzymują” zastępuje się wyrazem „otrzymuje”,*
- skreśla się ust. 5,*

*b) po lit. c dodaje się lit. ... w brzmieniu:*

*„...”) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:*

*„4a. W przypadku gdy grupa nie wypełnia obowiązku, o którym mowa w ust. 4, dyrektor oddziału terenowego Agencji wzywa grupę do wypełnienia tego obowiązku, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania przez grupę.”;*

c) w lit. d:

– polecenie nowelizacyjne otrzymuje brzmienie:

*„ust. 5 otrzymuje brzmienie:”;*

– dotychczasowy ust. 6 oznacza się jako ust. 5;

8. W art. 16 w ust. 4 nie wprowadzono koniecznej konsekwencji dodania w art. 16 ust. 1a.

Przepis art. 16 ust. 4 stanowi, że do prowadzenia rejestru związków należy odpowiednio stosować art. 10. Ponieważ dodawany ust. 1a zawiera treść odpowiadającą art. 10 odesłanie jest niepotrzebne.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 13 dodaje się lit. d w brzmieniu:

*„d) ust. 4 otrzymuje brzmienie:*

*„4. Do prowadzenia rejestru związków stosuje się odpowiednio przepisy art. 9.”;*

9. Na podstawie art. 17 ust. 4 do przeprowadzenia kontroli w zakresie spełniania przez związek grup producentów rolnych warunków określonych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy art. 12 ust. 3–11.

Przepisy art. 12 ust. 3–11 dotyczą zasad prowadzenia kontroli grup producentów rolnych, z tym że ostatni z tych przepisów jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia określającego wzór imiennego upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych.

Istnieje wątpliwość, jak należy rozumieć polecenie odpowiedniego stosowania przepisu upoważniającego. Wobec tego należy wystrzegać się takiej konstrukcji prawnej. W Dobrych Praktykach Legislacyjnych, jako jedno z rekomendowanych rozwiązań wskazuje się

zastąpienie odesłania do przepisu upoważniającego przez sformułowanie odrębnego upoważnienia.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 14, w art. 17:

a) w ust. 4 wyrazy „art. 12 ust. 3–11” zastępuje się wyrazami „art. 12 ust. 3–10”,

b) dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

*„8. Minister właściwy do spraw rynków rolnych określi, w drodze rozporządzenia, wzór imiennego upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych, mając na względzie ujednoczenie informacji zawartych w upoważnieniu.”;*

10. Nowelizacja art. 45 ust. 4, oraz art. 51 ust. 5a ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 została dokonana poprawkami wniesionymi w Sejmie pomiędzy pierwszym i drugim czytaniem.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materiają projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98).

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07) w którym Trybunał rozpatrywał dopuszczalność poprawki zgłoszonej w Sejmie w trakcie



posiedzenia komisji przed drugim czytaniem. W dniu 8 czerwca 2006 r. do ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, w trakcie posiedzenia połączonych sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet zgłoszono m.in. poprawkę polegającą na dodaniu do ustawy art. 15, który modyfikował zasady udzielania kredytów przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Trybunał Konstytucyjny uznał, że analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodzącą poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu. Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji. W trzech czytaniach nie był bowiem rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach.

Aby odnieść przedstawione normy konstytucyjne do omawianych poprawek należy w pierwszej kolejności ustalić, czy poprawki dotyczą materii projektu ustawy.

Przepisy projektu dotyczyły jedynie uregulowania zasad tworzenia i uznawania grup producentów oraz związków grup producentów.

Tymczasem dodany poprawką art. 45 ust. 4 rozszerza zakres upoważnienia do wydania rozporządzenia o możliwość określenia wysokości zmniejszeń kwot pomocy technicznej, udzielanej na podstawie ustawy o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020, która co do zasady nie jest przeznaczana dla grup producentów.

Natomiast nowelizacja art. 51 ust. 5a określa przesłanki wpisania na listę doradców rolniczych lub doradców rolnośrodowiskowych.

Przepisy poprawek nie tylko stanowią odrębność logiczną (porównanie zakresów przepisów), ale również nie są rozwinięciem zamysłu projektodawcy. Brakuje jakiegokolwiek związku między projektem a poprawkami.

Omawiane poprawki nie przeszły więc pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu. Nie mogły też być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi.

Oznacza to, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uzasadniane jest postawienie przepisowi art. 2 pkt 1 i 3 opiniowanej ustawy zarzutu niezgodności z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Propozycja poprawki:

*w art. 2 skreśla się pkt 1 i 3.*

*Michał Gil*

*Główny legislator*