

Warszawa, dnia 3 lipca 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie rządowego projektu ustawy o poręczeniach i gwarancjach
udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne
(druk nr 602)

Projekt zawarty w druku sejmowym nr 602 został zakwalifikowany do rozpatrzenia w trybie pilnym i w dniu 20 czerwca 2002 r. skierowany do I czytania w Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Uzasadnienie przez Projektodawcę klauzuli pilności jest bardzo zwięzłe w treści, jednakże upoważnia do wyprowadzenia wniosku o złej kondycji finansowej Agencji Rynku Rolnego, która bez zaciągnięcia kredytów, spłatę których poręczy Skarb Państwa, nie będzie mogła podjąć w bieżącym roku działań interwencyjnych na rynkach rolnych, do czego zobowiązana jest ustawami. Agencja Rynku Rolnego, jawi się więc, jako partner niewiarygodny dla banków, pomimo, że dotychczas to ona była gwarantem wywiązywania się z zobowiązań kredytowych wobec banków przez swoich kontrahentów.

Również krótkie uzasadnienie treści projektu zawiera stwierdzenia zbyt ogólnikowe aby można było w miarę precyzyjnie odtworzyć *ratio legis* projektowanych postanowień wprowadzanych przecież do ukształtowanego już w znacznym stopniu systemu działań interwencyjnych państwa na rynkach rolnych.

Jak sądzę, projekt wymaga bardzo wnikliwej oceny merytorycznej. Opinia prawna koncentrująca się na ocenie prawidłowości sformułowania określonych reguł zachowania, zredagowanych w sposób zgodny z prawidłami uznanymi przez doktrynę, z natury rzeczy nie może obejmować analizy uwarunkowań gospodarczych, społecznych, czy politycznych, których realizacji określony akt prawny ma służyć.

Potrzebę dokonania bardzo szczegółowej analizy merytorycznej problemów objętych przedmiotem regulacji opiniowanego projektu lub mających z tym przedmiotem związek, nawet pośredni, uzasadnia status Agencji Rynku Rolnego, jako jednego z podmiotów realizujących w przyszłości - po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej - Wspólną Politykę Rolną i politykę strukturalną w sferze rolnictwa i obszarów wiejskich. Tematyka prac ustawodawczych w ostatnim okresie w znacznym stopniu koncentruje się na kreowaniu struktury kompetencyjnej i organizacyjnej m.in. Agencji Rynku Rolnego, odpowiedniej dla realizacji tych zamierzeń. Wymienić tu należy ustawę z dnia 16 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o Inspekcji sanitarnej, ustawy o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, ustawy - Kodeks celny, ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej i ustawy o administrowaniu obrotem z zagranicą towarami i usługami (Dz.U. Nr 29, poz. 320).

Uwagę zwraca treść art. 7 ww. ustawy, który zobowiązał Prezesa Agencji Rynku Rolnego do opracowania i przedstawienia Radzie Ministrów do zatwierdzenia - do dnia wejścia w życie przepisów dotyczących regulacji poszczególnych rynków rolnych (a działalność niektórych rynków jest już uregulowana obowiązującymi ustawami) - programu działań interwencyjnych uwzględniającego asortyment produktów rolnych i spożywczych objętych działalnością Agencji, skalę dopłat, wielkość niezbędnych środków oraz kwotę poręczeń kredytowych udzielonych przez Agencję. Można więc domniemywać, iż taki program został przedstawiony rządowi i posiada on kompletną informację w kwestii sytuacji finansowej ARR a złożony projekt ustawy jest wyrazem konieczności zastosowania wsparcia finansowego w postaci poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa - doraźnego, na co wskazuje ograniczone w czasie obowiązywanie projektowanych przepisów.

Projektodawca realizuje powyższy cel przez wprowadzenie nowego artykułu 42a w przepisach przejściowych ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. Nr 79, poz. 484, z późn.zm.). Wśród określonych przepisami tej ustawy przedsięwzięć, na które zaciągnięte kredyty mogą uzyskać poręczenie lub gwarancje Skarbu Państwa, nie ma działań regulacyjnych i interwencyjnych na rynkach rolnych. Posiłkując się przepisami ustawy z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951, z późn.zm.), wyprowadzić można wniosek, iż w zgodzie z koncepcją ustawodawcy, na te zadania Agencji będą zabezpieczane w odpowiedniej ilości środki budżetowe. Zasadność takiego wniosku potwierdza art. 4a tej ustawy, który w ust. 1 upoważnia Radę Ministrów do powierzenia Agencji realizacji innych zadań niż określone w art. 4 związanych z organizowaniem i funkcjonowaniem rynku produktów rolnych i żywnościowych, zobowiązując jednocześnie w ust. 2 do zapewnienia odpowiednich środków finansowych.

Ewentualna zmiana powyższej koncepcji wymaga szczegółowego uzasadnienia. Pożądana byłaby również większa szczegółowość brzmienia projektowanych przepisów. Jakkolwiek ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne przekazuje Radzie Ministrów a także ministrowi do spraw finansów publicznych, szeroki zakres uprawnień w zakresie udzielania poręczeń lub gwarancji w imieniu Skarbu Państwa, to jednak przepisy tej ustawy ustalają znaczny katalog warunków udzielenia tych poręczeń. Pomimo, że pierwotny tekst ustawy uchwalony został przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, w treści ustawy można dostrzec elementy, jakie w myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji, winno spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego, w tym wytyczne dotyczące treści tego aktu. Projektowane upoważnienie sformułowane jest zbyt ogólnie aby można było z przekonaniem wyrazić opinię, że spełnia wymogi wzorca konstytucyjnego. Na próżno byłoby też szukać wytycznych w innych przepisach nowelizowanej ustawy, gdyż tylko niektóre jej przepisy mają zastosowanie w sytuacji regulowanej projektem.

Projektodawca zastrzega, że warunkiem udzielenia poręczenia czy gwarancji jest przeznaczenie zaciągniętego kredytu na finansowanie zadań ARR wynikających

z działań interwencyjnych na poszczególnych rynkach oraz zadań, o którym mowa w wymienionych ustawach. Czy wobec tak ogólnego sformułowania należy rozumieć, że poręczane będą również kredyty zaciągnięte przez Agencję z przeznaczeniem uregulowania zobowiązań wynikających z udzielonych przez nią poręczeń i gwarancji? Należałoby jasno to określić, posługując się odesłaniami nie do całych regulacji ustawowych lecz poszczególnych przepisów. Tymczasem w punkcie 5 w ust. 1 dodawanego artykułu, brak jest nawet wskazania stosownych ustaw regulujących rynki, o których tam mowa.

Szczególnie precyzyjnego sformułowania wymaga treść punktu 3 w ww. ustępie. Pojawia się zasadnicza wątpliwość w kwestii zasadności finansowania kredytem bankowym czynności przystosowujących Agencję Rynku Rolnego do pełnienia funkcji agencji płatniczej. Sądząc z uzasadnienia projektu, który był podstawą uchwalenia ustawy, o której w tym punkcie mowa (druk sejmowy nr 2331 III kadencji), a także dołączonych wówczas materiałów Komitetu Integracji Europejskiej, zakres koniecznych przekształceń organizacyjnych w Agencji warunkujących jej akredytację (wewnętrzną i zewnętrzną) jako agencji płatniczej, jest niebagatelny i wymaga zabezpieczenia środków budżetowych w odpowiedniej wysokości.

Występuje pewna niekonsekwencja w kwestii zakresu projektowanych poręczeń - w ustępie 1 mowa jest, iż poręczenia lub gwarancje spłaty mogą dotyczyć części lub całości kredytu i odsetek, w ust. 6 poprzez odesłanie do art. 5 nowelizowanej ustawy, następuje ograniczenie - do 60% wykorzystanej kwoty kredytu oraz do 60% odsetek od tej kwoty, chyba że Rada Ministrów zadecyduje o wyższej wysokości poręczenia w *przypadku przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej*.

Należałoby ponadto zmienić redakcję art. 2 projektu, gdyż przy zastosowaniu składni, projektowane przepisy odnosić się będą wyłącznie do kredytów zaciągniętych przed wejściem projektowanej ustawy w życie. A chyba nie taka jest intencja Projektodawcy.

Wejście w życie ustawy o projektowanej treści z dniem jej ogłoszenia, nie wzbudza zastrzeżeń. Ewentualne zastrzeżenie można natomiast odnieść do

usytuowania projektowanego przepisu pośród regulacji przejściowych nowelizowanej ustawy. Zakłada się określony okres obowiązywania tego przepisu lecz nie spełnia on cech przepisu przejściowego na gruncie zasad techniki prawodawczej przyjętych w uchwale Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. (M.P. Nr 44, poz. 310).

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk