

Warszawa, 10 września 2002 r.

Opinia

w sprawie dostosowania rządowego projektu ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych (druk nr 856) do standardów akcesyjnych Unii Europejskiej

I. Uwagi co do zgodności z prawem UE

1. Wybór trybu rozpatrywania projektu - zgodność z Regulaminem Sejmu RP

Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych (druk nr 856) ma na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej. Tym samym spełnione zostały wymogi Regulaminu Sejmu RP, umożliwiające rozpatrywanie przedłożonego projektu ustawy dostosowawczej przez Komisję Europejską Sejmu RP w trybie art. 96 - 104 Regulaminu.

Do projektu, oprócz uzasadnienia, zostały dołączone: uzasadnienie dostosowawcze, opinia Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, tłumaczenia odpowiednich aktów prawa Unii Europejskiej i projekty kilku aktów wykonawczych do ustawy.

2. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy określa zakres zadań oraz właściwość jednostek organizacyjnych i organów administracji publicznej w sprawach związanych m.in. zakupem i sprzedażą interwencyjną zbóż oraz z udzielaniem pomocy finansowej dla producentów zbóż, roślin oleistych, w tym lnu uprawianego na ziarno, roślin wysokobiałkowych, roślin strączkowych, lnu i konopi uprawianych na włókno, udzielania pomocy finansowej dla pierwszych przetwórców słomy lnianej i konopnej, udzielania pomocy finansowej dla producentów chmielu, udzielania pomocy finansowej dla producentów surowca tytoniowego oraz z obsługą Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego.

3. Prawo Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Przedmiot projektu ustawy regulowany jest w prawie Unii Europejskiej przede wszystkim następującymi aktami prawnymi:

a) w zakresie skupu i sprzedaży interwencyjnej zbóż:

- rozporządzeniem Rady Nr 1766/92 w sprawie organizacji rynku zbóż (ze zmianami)
- rozporządzeniem Komisji Nr 2131/93 wyznaczającym procedury i warunki wystawiania na sprzedaż zbóż posiadanych przez instytucje interwencyjne
- rozporządzeniem Komisji Nr 2273/93 ustalającym centra interwencyjne dla zbóż
- rozporządzeniem Komisji Nr 2148/96 określającym zasady oceny i monitorowania publicznych zapasów interwencyjnych produktów rolnych
- rozporządzeniem Komisji Nr 824/2000 ustanawiającym procedury przejęcia zbóż przez agencje interwencyjne i ustalające metody oznaczania jakości zbóż

b) w zakresie udzielania pomocy finansowej dla producentów roślin oleistych, w tym lnu uprawianego na ziarno, roślin wysokobiałkowych, roślin strączkowych, lnu i konopi uprawianych na włókno:

- rozporządzeniem Rady Nr 1251/1999 ustanawiającym system wsparcia niektórych roślin uprawnych (ze zmianami)
- rozporządzeniem Komisji Nr 2316/1999 ustalającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady Nr 1251/1999 ustanawiającego system wsparcia niektórych roślin uprawnych (ze zmianami)

- rozporządzeniem Komisji Nr 2461/1999 ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania Rady Nr 1251/1999 w odniesieniu do wykorzystania gruntów odłogowanych do produkcji surowców roślinnych (ze zmianami)
 - rozporządzeniem Rady Nr 3508/92 ustanawiającym zintegrowany system zarządzania i kontroli dotyczący niektórych systemów pomocy wspólnotowych
 - rozporządzeniem Komisji Nr 2419/2001 ustanawiającym szczegółowe przepisy w zakresie stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli dla niektórych systemów pomocowych Wspólnoty ustanowionego rozporządzeniem Rady Nr 3508/92
 - rozporządzeniem Rady Nr 1577/96 wprowadzającym specjalne środki w odniesieniu do niektórych roślin strączkowych (ze zmianami)
 - rozporządzeniem Komisji Nr 1644/96 ustalającym szczegółowe zasady przyznawania pomocy do nasion niektórych roślin strączkowych
- c)** w zakresie udzielania pomocy finansowej dla pierwszych przetwórców słomy lnianej lub konopnej na włókno:
- rozporządzeniem Rady Nr 1673/2000 w sprawie wspólnej organizacji rynku lnu i konopi uprawianych na włókno
 - rozporządzeniem Komisji Nr 245//2001 ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady Nr 1673/2000 w sprawie wspólnej organizacji rynku lnu i konopi uprawianych na włókno (ze zmianami)
- d)** w zakresie udzielania pomocy finansowej dla producentów chmielu:
- rozporządzeniem Rady Nr 1696/71 dotyczącym wspólnej organizacji rynku chmielu (ze zmianami)
 - rozporządzeniem Rady Nr 1037/72 ustanawiającym ogólne zasady przyznawania i finansowania dotacji dla producentów chmielu
 - rozporządzeniem Komisji Nr 1517/77 ustalającym listę różnych odmian chmielu uprawianego we Wspólnocie
 - rozporządzeniem Komisji Nr 609/1999 w sprawie zasad przyznawania dotacji dla producentów chmielu
 - rozporządzeniem Komisji Nr 2419/2001 ustanawiającym szczegółowe przepisy w zakresie stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli dla niektórych systemów pomocowych Wspólnoty ustanowionego rozporządzeniem Rady Nr 3508/92

e) w zakresie udzielania pomocy finansowej dla producentów surowca tytoniowego:

- rozporządzeniem Rady Nr 2075/92 dotyczącym wspólnej organizacji rynku w sektorze surowca tytoniowego (ze zmianami)
- rozporządzeniem Komisji Nr 2848/98 określającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady Nr 2075/92 w sprawie programu, przyznawania dotacji, określenia limitów produkcji i przyznawania dotacji specjalnej grupom producentów w sektorze surowca tytoniowego (ze zmianami)
- rozporządzeniem Komisji Nr 2419/2001 ustanawiającym szczegółowe przepisy w zakresie stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli dla niektórych systemów pomocowych Wspólnoty ustanowionego rozporządzeniem Rady Nr 3508/92
- rozporządzeniem Komisji Nr 2636/1999 w sprawie przekazywania informacji dotyczących tytoniu od zbiorów w 2000 r. i w latach następnych oraz uchylające rozporządzenie Komisji Nr 1771/93 (ze zmianami)

f) w zakresie obsługi Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego:

- rozporządzeniem Rady Nr 2075/92 dotyczącym wspólnej organizacji rynku w sektorze surowca tytoniowego
- rozporządzeniem Komisji Nr 1648/2000 określającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady Nr 2075/92 w odniesieniu do Wspólnotowego Funduszu Tytoniowego.

Jak widać, prawo wspólnotowe posługuje się w tej dziedzinie wyłącznie rozporządzeniami. Warto wobec tego przedstawić krótką charakterystykę rozporządzenia jako rodzaju aktu prawnego, gdyż jest to istotne z punktu widzenia oceny zgodności opiniowanego projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską rozporządzenie ma zasięg ogólny; obowiązuje w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia są bezpośrednio stosowalne, co jest zabezpieczone **zakazem** ich transpozycji do prawa krajowego przez np. powtarzanie ich postanowień w aktach prawa krajowego. Rozporządzenia obowiązują bowiem automatycznie na mocy opublikowania ich w Dzienniku Urzędowym WE (wyrok ETS z 7 lutego 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Republice Włoskiej, sprawa 39/72).

Zakaz transpozycji rozporządzeń do prawa krajowego nie obowiązuje, gdy samo rozporządzenie przewiduje pośrednio lub bezpośrednio konieczność wydania przez państwa członkowskie przepisów wykonawczych, niezbędnych do stosowania danego rozporządzenia. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszym przypadku.

4. Stan zobowiązań Polski

Układ Europejski w art. 68 nakłada na Polskę ogólny obowiązek zbliżania ustawodawstwa do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie.

Ponadto, rolnictwa dotyczą artykuły 18-21. Z punktu widzenia niniejszej opinii najważniejszy jest przepis art. 20 ust. 6, w którym mowa jest o potrzebie pogłębiania zgodności polityki rolnej w Polsce i we Wspólnocie w związku z dążeniem Polski do członkostwa we Wspólnocie.

5. Zakres dostosowania dokonywanego przez projekt

Przedstawiony projekt ustawy tworzy ramy organizacyjno-prawne konieczne do stosowania rozporządzeń Rady i Komisji wymienionych w punkcie I.3 niniejszej opinii. O ogólnym charakterze projektu ustawy świadczy choćby liczba delegacji do wydania rozporządzeń: 15 delegacji do obligatoryjnego wydania rozporządzenia i 7 delegacji do fakultatywnego wydania rozporządzenia.

Powyższe rozporządzenia będzie się stosować bezpośrednio, toteż nie jest możliwe przenoszenie ich postanowień do prawa krajowego. Projekt ustawy przewiduje jedynie ustalenie organów właściwych do wykonania obowiązków jakie rozporządzenia nakładają na państwa członkowskie i przyznaje im odpowiednie kompetencje. Będą to Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, działająca na podstawie ustawy z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu ARiMR (Dz.U. z 1994 r. Nr 1 poz. 2, ze zm.) oraz Agencja Rynku Rolnego, działająca na podstawie ustawy z 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (Dz.U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951, ze zm.)

6. Tłumaczenia aktów prawnych Unii Europejskiej

Do projektu, zgodnie z art. 34 ust. 5 Regulaminu Sejmu dołączono tłumaczenia aktów prawa Unii Europejskiej, wymienionych w punkcie I.3 niniejszej opinii, do których projekt ma dostosować prawo polskie.

II. Uwagi legislacyjne

do art. 5 ust. 1) Trudno sobie wyobrazić „płatność bezpośrednią do uprawy zboża”, „płatność bezpośrednią do odłogowanego gruntu” itd. Przepis powinien raczej stanowić o płatnościach z tytułu uprawy zboża, płatności z tytułu odłogowania gruntu itd.

do art. 6 ust. 1) Należy skreślić powtarzające się punkty 3 i 4.

do art. 8 ust. 3 w zw. z ust. 5) Aby kontrole przewidziane w ust. 5 były uzasadnione, wydaje się, że uprawy przewidziane w ust. 3 powinny być wykorzystywane dla celów gospodarstwa rolnego należącego do podmiotu prowadzącego te uprawy (zob. art. 3 ust. 4 pkt. a rozporządzenia Komisji Nr 2461/1999 w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie Komisji Nr 345/2002). Kto ma być kontrolowany? Podmiot produkujący, czy wykorzystujący? W przedstawionym brzmieniu rolnik może sprzedać rośliny przewidziane jako materiał opałowy kupującemu, który deklaruje, że wykorzysta je zgodnie z tym przepisem, a następnie odsprzeda je komu innemu. Przy czym producent i pierwszy sprzedawca nie ma na to żadnego wpływu.

do art. 9 ust. 2) Nie wiadomo co to za „niezbędne warunki”, gdzie są opisane?

do art. 10 ust. 4 pkt. 4) Skoro w punktach a) i c) określa się szczebel jednostki wydającej zaświadczenie, to czemu nie określa się szczebla stacji sanitarno-epidemiologicznej? Nie wiadomo, czy chodzi o stację powiatową, graniczną czy wojewódzką. Pewną wskazówką są przepisy art. 12 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575, ze zm.), jednak dla porządku należałoby określić, o która stacje chodzi. Ponadto nasuwa się pytanie, czy chodzi o zaświadczenia wydawane przez dowolną stację (komendę, inspektorat) czy właściwą miejscowo?

do art. 10 ust. 5 pkt. a) Konieczne wydaje się doprecyzowanie przepisu przez dodanie na jego końcu, przed przecinkiem, słów: Unii Europejskiej.

do art. 16 i 17) Przewidywana data uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej to 1 stycznia 2004 r. (lub data późniejsza, ale raczej nie wcześniejsza). Jak zatem można stosować przepisy (zob. art. 16), które nie weszły w życie?

III. Konkluzje

Przedstawiony projekt ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych jest zgodny z prawem Unii Europejskiej i z obowiązkiem dostosowawczym wynikającym z Układu Europejskiego.

Z uwagi na krótki termin realizacji zlecenia i obszerność materiału, Biuro zastrzega sobie prawo zgłoszenia dalszych uwag w trakcie prac legislacyjnych.

Opracował: Bartosz Pawłowski