

## **Opinia prawna dot. projektu ustawy o grupach producentów rolnych (Druk nr Sejmowy nr 1002)**

Przedmiotem zlecenia jest rządowy projekt ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach wraz z projektem podstawowego aktu wykonawczego.

Projekt określa zasady organizowania się producentów rolnych w grupy i ich związki oraz zasady finansowania tych grup ze środków publicznych.

Według projektu, w grupy producentów organizować się mogą osoby fizyczne prowadzące gospodarstwo rolne, zwane "producentami". Grupą producentów może być: spółdzielnia, rolnicze zrzeszenie branżowe, stowarzyszenie, spółka z o.o., spółka akcyjna, kółko rolnicze - słowem każda organizacja działająca w rolnictwie i produkująca określony jeden artykuł rolny. Zwrócić należy w tym miejscu uwagę na błędne postawienie w jednym rzędzie organizacji o całkowicie odmiennych zasadach funkcjonowania, jak na przykład spółka z o.o. i spółka akcyjna.

Według projektu, grupa składać się ma z członków, którzy winni spełniać kryteria określone w projekcie a działa na podstawie statutu.

Statut określać ma, m.in. zasady przyjmowania do grupy oraz wymogi stawiane wobec jej członków. Jednym z takich wymogów jest obowiązek dokonywania przez członków grupy wpłat na specjalny fundusz, z którego, między innymi, wypłacane mają być zaliczki za dostarczane produkty. W tym miejscu nasuwa się wątpliwość wynikająca z interpretacji art. 5, ust. 1, pkt 2.

Zgodnie z tym zapisem członków grupy obowiązuje m.in. wymóg sprzedaży całości wyprodukowanych przez nich produktów za pośrednictwem owej grupy (...). Nie oznacza to przecież, że grupa dokonuje zakupu czyli wypłaca ustaloną cenę za dostarczony produkt, a w każdym razie nie wynika to z projektu jednoznacznie. Skąd więc ma ciążyć na owej grupie statutowy obowiązek wypłacania zaliczek za dostarczone produkty, nie będące przedmiotem transakcji pomiędzy grupą a producentem. Idea tego zapisu winna być określona bardziej precyzyjnie.

Projekt określa szereg celów jakie realizować ma owa grupa oraz wskazuje środki zmierzające do ich realizacji. Według piszącego tą opinię - są to cele oczywiste, które zna, winien stawiać przed sobą i zmierzać do ich realizacji każdy producent artykułów rolnych, bez potrzeby nadawania sobie dodatkowych ram organizacyjnych.

Wszystkie organizacje wymienione w art. 3 i 4 projektu, - przy spełnieniu wymogów prawidłowego i efektywnego działania, mogą doskonale spełniać zadania dla których realizacji zostały utworzone. Nie sadzę, aby ich dalsze organizowanie i centralizowanie dało jakkolwiek asumpt dla udoskonalenia ich funkcjonowania a także przysporzyło profitów polskiemu rolnictwu. Jeżeli grupa producentów uzna, że ma określony, rzeczywisty interes we wspólnym działaniu - to nie ma żadnych przeszkód aby w taki właśnie sposób działali. Wydaje się że producent rolny wystarczająco dużo wie, aby móc uznać które to, funkcjonujące już w polskim prawie, formy działania są dla niego korzystne. Nie jest do tego celu konieczne uchwalanie specjalnej ustawy.

Zasadniczym bowiem pytaniem, na które trzeba zawsze odpowiedzieć przy opiniowaniu projektów nowych ustaw jest pytanie: czy istnieje konieczność ustawowego uregulowania danego obszaru stosunków społecznych, gospodarczych czy politycznych?

Odpowiedź na to pytanie, w odniesieniu do przedstawionego projektu jest jednoznacznie negatywna. Sanacji polskiego rolnictwa nie da się osiągnąć mnożeniem aktów prawnych. Poza zakresem niniejszej opinii znajduje się wskazywanie właściwych do osiągnięcia tego celu mechanizmów. Wiadomo jest, że "nadustawodawczość" a z taką sytuacją mamy do czynienia

w przedstawionym projekcie, jest zabiegiem źle funkcjonującym i nie dającym pożądanych efektów.

Zgodnie z Konstytucją (art. 23) podstawą ustroju rolnego państwa jest gospodarstwo rodzinne i właśnie jemu ma się stworzyć takie warunki - aby mogło ono taką podstawę stanowić. Mnożenie form organizacyjnych nie jest dla osiągnięcia takiego statusu potrzebną i skuteczną drogą. Funkcjonują już w Polsce i Izby Gospodarcze i Izby Rolnicze, działa Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Rynku Rolnego i in. Od strony ilości twórców organizacyjnych - to powinno wystarczyć. Jeżeli polskie rolnictwo znajduje się w takiej kondycji w jakiej się znajduje - to nie wydaje się to wynikać to z braku jeszcze jednej formy organizacyjnej.

Analizując przedstawiony projekt jeden wniosek nasuwa się nieodparcie. Taki mianowicie, że meritum sprawy leży tam, gdzie zawsze się ono znajduje, gdy pozornie nie wiadomo o co chodzi - mianowicie w pieniądzech.

Dopiero w artykule 10 projektu dochodzimy do owego meritum. Chodzi mianowicie o pomoc finansową ze środków publicznych. Nie ma jednak w owym przepisie mowy o żadnych kryteriach i zasadach udzielania owej pomocy. Określa się jedynie, że środki te mają być przeznaczone na:

1. szkolenia, doradztwo i wydawanie materiałów informacyjno-szkoleniowych,
2. monitoring rynków rolnych i informację rynkową,
3. inne wydatki związane z rejestracją i wyposażeniem w środki techniczne.

Można z łatwością zrozumieć zawarte w tym przepisie intencje twórców projektu,

Każda instytucja bowiem, chciałaby mieć do dyspozycji środki finansowe o nieokreślonej *ergo* nieograniczonej przepisami wysokości, pochodzące z dochodów publicznych z przeznaczeniem na wymienione wyżej cele. Z wszystkich tych trzech źródeł można przecież finansować doskonale zamawianie, wydawanie, drukowanie każdej ilości materiałów, sponsorowanie imprez szkoleniowych z udziałem specjalistów najczęściej z kręgów zbliżonych do centrów związanych z realizacją wydatków określonych w artykule 10 projektu, wyposażaniem się w różnego rodzaju i wartości środki techniczne i in.

Należałoby sobie zadać w tym miejscu pytanie: czy nie jest tak, że skutki takiej działalności są najczęściej nieproporcjonalnie małe w stosunku do nakładów a korzyści z nich płynące, tylko w niewielkim stopniu odnoszą ich potencjalni adresaci?

Jeżeli propozycja, zawarta w projekcie, zmierzać ma do rozwiązania tak ważkiego problemu polityczno-gospodarczego jakim jest problem dofinansowywania, dotowania polskiego rolnictwa, tak jak to ma miejsce w krajach unijnych i tym samym zbliżenie sytuacji polskich producentów rolnych do sytuacji ich unijnych kolegów - to kwestia ta winna być rozstrzygnięta w sposób i w wymiarze na jaki, ze względu na swą wagę w pełni zasługuje.

W proponowanej ustawie taka właśnie intencja jest zauważalna. Sposób jednak w jaki chce się rozwiązać tak znaczącą kwestię musi budzić, od strony prawnej - sprzeciw. Powtarzająca się wielokrotnie w uzasadnieniu projektu argumentacja o funkcjonowaniu podobnych do proponowanych w projekcie form organizacyjnych w Europie Zachodniej - nasuwa uwagę, że funkcjonujące w tych krajach formy organizacyjne w obszarze rolnictwa działają wciąż w zupełnie odmiennych realiach, do których polskiemu rolnictwu jeszcze daleko.

Oceniając zdecydowanie negatywnie przedstawiony projekt jako całość - nie widziałem potrzeby dokonywania bardziej wnikliwej analizy jego poszczególnych artykułów. Jeżeli nawet projekt wejdzie na dalszą drogę legislacyjną, co według mnie nie powinno mieć miejsca, wymagać będzie istotnych poprawek legislacyjnych i redakcyjnych.

*Opracował: Maciej Kosiński*

**Opinia wstępna o zgodności projektu ustawy o produkcji buraka cukrowego i cukru buraczanego oraz regulacji krajowego rynku cukru z prawem Unii Europejskiej  
(Druk Sejmowy nr 990)**

**1. Materia projektu**

Przedmiotem regulacji jest krajowy rynek cukru: warunki produkcji i sprzedaży buraków cukrowych, warunki produkcji i zbytu cukru oraz kwestie związane z organizacją samorządu producenckiego (plantatorów buraków cukrowych i producentów cukru) i z organizacją władz państwowych - organów administracji państwowej, do zakresu działania których należałoby wykonywanie przepisów projektu.

**2. Stan prawa wspólnotowego materii objętej projektem**

Wspólną politykę rolną regulują przepisy Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (art. 38 - 47). Kwestie związane z rynkiem cukru są w prawie wspólnotowym, w zakresie wspólnej polityki rolnej, objęte wspólną organizacją sektora cukru. Warunki produkcji i sprzedaży, środki magazynowania, środki wyrównawcze, wspólne warunki stabilizacji importu i eksportu cukru regulowane są przepisami rozporządzeń wspólnotowych, a więc przepisami obowiązującymi bezpośrednio w państwach członkowskich. Podstawowe znaczenie dla materii regulowanej przedłożonym projektem ustawy ma rozporządzenie Rady 1785/81/EWG z dnia 30 czerwca 1981 r. dotyczące wspólnej organizacji rynku w sektorze cukrowym (Dz. Urz. WE nr L177 01.07.81) oraz Rozporządzenie Komisji 1443/82/EWG z dnia 8 czerwca 1982 r. określające szczegółowe zasady stosowania kwot produkcyjnych na rynku cukru (Dz. Urz. WE nr L 185 09.06.82).

3. Układ ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony reguluje zagadnienia rolnictwa w art. 18 - 21. Oceniając zgodność prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, należy też mieć na względzie postanowienia ogólne Układu, w szczególności art. 68, zawierający zobowiązanie Polski do dołożenia starań w celu zbliżania prawa polskiego do prawa wspólnotowego.

**4. Ocena przepisów projektu w świetle przepisów prawa wspólnotowego**

Oceniając zgodność przepisów projektu z prawem wspólnotowym należy poczynić wstępne zastrzeżenie, że prawo wspólnotowe w omawianym zakresie ma postać przede wszystkim aktów prawnych obowiązujących w państwach członkowskich bezpośrednio. Oznacza to brak możliwości działań prawodawczych - ze strony państw członkowskich - w zakresie będącym przedmiotem regulacji rozporządzeniami. Nie może tu więc być mowy o przenoszeniu przepisów rozporządzeń do prawa krajowego państw członkowskich.

W tym kontekście, zbliżanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w materii objętej w prawie wspólnotowym rozporządzeniami, oznacza przyjmowanie (przenoszenie) rozwiązań tam zastosowanych, które jednak, po uzyskaniu przez Polskę członkostwa, nie będą mogły obowiązywać, chyba że co innego będzie wynikało z tzw. okresów przejściowych.

Powołane rozporządzenia wprowadzają system obowiązujący we Wspólnocie, np. zasady opłat importowych czy dopłat eksportowych, które dotyczą ściśle relacji Wspólnota - rynek zewnętrzny i są finansowane w ramach Wspólnoty. Wprowadzenie w polskim prawie rozwiązań analogicznych do rozwiązań wspólnotowych nie stwarza oczywiście możliwości uczestnictwa Polski we wspólnej organizacji sektora cukrowego. Może stworzyć jedynie warunki do funkcjonowania systemu.

Zakres regulacji rozporządzeniem Rady nr 1785/81 jest szerszy i bardziej szczegółowy niż zakres projektu ustawy. Przy czym z uzasadnienia do projektu wynika, że jest to świadomy wybór dokonany przez projektodawcę. W tym zakresie nie można mówić o niezgodności. Natomiast pewne rozwiązania szczegółowe projektu różnią się od odpowiadających im rozwiązań zawartych w rozporządzeniu.

W zakresie definicji ustawowych (art. 1 projektu) część użytych pojęć ma swoje odnośniki w rozporządzeniu, dotyczy to „cukrów białych”, „cukrów surowych”, „cukru A”, „cukru B”, „cukru C”, definicje te nie są jednak tożsame z definicjami rozporządzenia. Definicje „cukrów białych” i „cukrów surowych” nie uwzględniają nowelizacji rozporządzenia (definicje te zostały uszczegółowione). Projekt definiuje pojęcie „producenta cukru” i „producenta izoglukozy”, czego nie ma w rozporządzeniu 1785/81 i 1443/82, brak natomiast w projekcie definicji, którymi posługuje się rozporządzenie 1443/82: „produkcji cukru” „produkcji izoglukozy”. Ponadto projekt nie wprowadza zróżnicowania na izoglukozę A, B i C, a wyodrębnienie takie wynika z rozporządzenia 1785/81. W tym zakresie projekt jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Art. 2 ust. 1 i 2 jest zasadniczo zgodny z rozporządzeniem nr 1443/92 (art. 1 rozporządzenia), ale brakuje podania sposobu przeliczania cukru buraczanego białego i surowego na cukier biały.

Art. 2 ust. 3 nie jest zgodny z przepisem art. 26 rozporządzenia 1785/81, który nakłada obowiązek wyeksportowania w stanie naturalnym i nieprzetworzonym cukru C przed 1 stycznia następującym po końcu roku handlowego - a nie jak w projekcie - dopiero przed końcem roku następującego po roku handlowym.

Przydzielanie licencji importowych i eksportowych, o których mowa w art. 2 ust. 4 jest zgodne z konstrukcją wynikającą z rozporządzenia 1785/81.

Przedmiot regulacji rozdziału II projektu nie wchodzi w zakres regulacji prawem wspólnotowym ale można mówić o obowiązku - wynikającym z rozporządzenia 1785/81 - zapewnienia wykonania rozporządzenia. Chodzi tu o funkcjonowanie krajowej instytucji, która będzie zajmować się administrowaniem dopłat, obciążeń (opłat), przyznawaniem licencji, rozdysponowaniem kwot A i B dla poszczególnych producentów, zapewnieniem ewidencjonowania produkcji cukru i izoglukozy w celu prognozowania produkcji i określania wysokości kwot. Powołane na podstawie art. 6 projektu Krajowe Biuro Cukru, traktowane jest jako agencja interwencyjna (art. 7) i może być odniesiona do obowiązku utworzenia takiej agencji wynikającego z art. 9 rozporządzenia 1785/81.

Kwestia samorządów plantatorów i producentów cukru jest poza regulacją wspólnotową dopóki działania (postanowienia, decyzje) tych organizacji nie wiążą organów państwowych w taki sposób, iżby miało to uniemożliwić wykonywanie zadań państwa w realizacji bezwzględnie obowiązujących przepisów rozporządzenia. Kwestią wyboru - w ramach danego systemu prawnego krajowego - jest to, czy należy tworzyć samorząd z mocy ustawy (taki do którego przynależność podmiotu wynika z ustawy). Do ustawodawcy krajowego należy również ocena potrzeby powołania Komitetu do spraw Rynku Cukru.

W odniesieniu do cen (rozdział III projektu), rozporządzenie 1785/81 zawiera znacznie bardziej uściślone metody oznaczania tych cen - chodzi tu o czynniki decydujące o wyznaczeniu określonej ceny. Należy tu jednak wziąć pod uwagę, że rozporządzenie posługuje się różnymi kategoriami cen (ustalany corocznie przez Radę na wniosek Komisji): cena docelowa na cukier biały, cena interwencyjna na cukier biały dla regionów niedeficytowych, wyprodukowana (*ang. derived*) cena interwencyjna dla każdego z regionów deficytowych, cena interwencyjna na cukier surowy, wyprodukowana cena interwencyjna na cukier surowy, cena minimalna na buraki A i B, cena graniczna (*ang. common threshold price*), cena zasadnicza (*ang. basic*) na buraki cukrowe. Zastosowanie tych kategorii wynika z systemu regulacji w Unii Europejskiej zagadnień związanych z rynkami rolnymi, w szczególności regulacji rynku

cukru, której cechą charakterystyczną jest kompleksowość i wyczerpujący charakter przepisów na poziomie wspólnotowym.

W świetle powyższych uwag trudno mówić o „dostosowywaniu” w tym zakresie prawa polskiego do prawa Unii. Z jednej strony stwierdzić należy, że projekt, ze względów oczywistych, nie może posługiwać się wszystkimi kategoriami cen, z drugiej strony - występuje pewna rozbieżność znaczeniowa co do tych kategorii cen, którymi projekt się posługuje: np. ceny minimalne na buraki A i B są definiowane w sposób bardziej ogólny - nie podaje się zależności pomiędzy ceną buraków A i B oraz sposobu ich określania. Cena, po której agencja interwencyjna ma obowiązek skupowania cukru pod warunkiem uprzedniego istnienia kontraktu między agencją a producentem, to w prawie wspólnotowym cena interwencyjna. W projekcie ta cena jest ujęta jako cena minimalna ale ma zasadniczo to samo znaczenie.

Sposób określania kosztów magazynowania i ich pokrywania z obciążeń (opłat) (art. 8 ust. 4 projektu) zbliżony jest do rozwiązań wynikających z rozporządzenia 1785/81 (art. 8 rozporządzenia).

Rozdział IV projektu reguluje kwestię ustalania kwot i limitów. Z natury rzeczy, w tym zakresie muszą wystąpić różnice pomiędzy przepisami projektu i prawem wspólnotowym, gdyż kwoty A i B są ustalane dla państw przez organy wspólnotowe (aktualne kwoty to kwoty ustalone na lata 1995/96 do 2000/01) na bazie określonych danych i dopiero tak określone kwoty podlegają rozdysponowaniu przez poszczególne państwa pomiędzy producentów działających na ich terytoriach (art. 24 rozporządzenia). Według projektu, kwoty określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, a ewentualne zmiany są uwarunkowane, między innymi, przyjęciem zobowiązań związanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej (art. 9 projektu). W tym zakresie projekt nie jest niezgodny z prawem wspólnotowym. Zwrócić należy jednak uwagę, że w projekcie brakuje wskazania ścisłych zasad przyznawania kwot A i B poszczególnym producentom. Projekt nie wprowadza także systemu przenoszenia kwot przez producentów do następnego roku handlowego (art. 27 rozporządzenia 1785/81).

Wynikający z projektowanej ustawy (rozd. V) system dopłat za magazynowanie cukru oraz opłat i dopłat eksportowych nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej, chociaż rozwiązania wspólnotowe są bardziej szczegółowe (zasady kompensacji kosztów magazynowania w Unii Europejskiej określone są rozporządzeniem Rady 1358/77/EWG z dnia 20 czerwca 1977 r. - Dz. Urz. WE nr L156 25.06.77, a tryb stosowania kompensacji kosztów magazynowania - rozporządzeniem Komisji 1998/78/EWG z dnia 18 sierpnia 1978 r. - Dz. Urz. WE nr L231 23.06.78).

W tym zakresie projekt otwiera możliwość uszczegółowienia tylko w jednej kwestii - zawiera upoważnienie ustawowe dla Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej do sformułowania w drodze rozporządzenia zasad określania wysokości i przyznawania dopłat eksportowych.

5. Konkluzję co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej należy poprzedzić dwoma zastrzeżeniami:

1) - jak o tym była mowa we wstępie opinii - w badanej materii prawnej w UE obowiązują rozporządzenia, a akty prawne w formie rozporządzeń obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich; obowiązek Polski zbliżania prawa do prawa obowiązującego w Unii Europejskiej wynika z art. 68 Układu,

2) przepisy projektu nie obejmują całej problematyki rynku cukru.

Podsumowując, należy stwierdzić, że - systemowo - przepisy projektu zbliżają prawo polskie do prawa Unii Europejskiej, jednak poszczególne rozwiązania, poprzez nieścisłości w ich przeniesieniu do projektu z rozporządzeń wspólnotowych, powodują że projekt nie jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

*Opracowała: Dorota Olejniczak*

## Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy- o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowni- czym

(Druk Sejmowy nr 986)

Wniesiony przez rząd projekt nowelizacji ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym (Dz. U. z 1994 r. Nr 98, poz. 473 z późn.zm.) w 9 punktach ujmuje propozycje dokonania stosownych zmian.

I. W punkcie pierwszym znajduje się propozycja zmiany tytułu ustawy w związku z rozszerzeniem przepisów ustawy o regulacji rynku izoglukozy. Należy jednak w tym miejscu wskazać, że projektowane przepisy dotyczyć mają produkcji, która według informacji zawartej w uzasadnieniu do projektu:

*"Obecnie w Polsce nie produkuje się izoglukozy i nie jest ona stosowana w polskich produktach."*

Wydaje się, iż wobec takiego stwierdzenia w uzasadnieniu powinna również znaleźć się informacja, jak duże jest zainteresowanie rozpoczęciem takiej produkcji w Polsce, kto taką produkcją jest zainteresowany, jakie są szacunki spożycia w Polsce produktów zawierających izoglukozę, wskazanie na relacje między spożywaniem cukru i produktów zawierających cukier a spożywaniem izoglukozy i produktów z jej zawartością oraz informacje o wskazaniach zdrowotnych spożywania cukru bądź izoglukozy. Niewątpliwie w tym kontekście nasuwają się do rozważenia problemy zbliżone do tych, z którymi występują producenci masła i margaryny. Fakt, iż dla producentów wprowadzających na rynek krajowy izoglukozę ponad ustalone limity, przepisy ustawy przewidują wysokie sankcje, może skutecznie odwieść ich od podjęcia takiej produkcji.

Nadto wydaje się, iż konsekwentnie stosowna zmiana - wprowadzenie pojęcia izoglukozy - winna również zostać dokonana w brzmieniu art. 1 omawianej ustawy.

II. W punkcie 3 art. 1 przedstawionego projektu w przepisie ustawy (art. 2 ust. 2) pozostawiane jest sformułowanie, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, corocznie ustala limity krajowej produkcji cukru i izoglukozy.

W punkcie 4 art. 1 dotyczącym zmiany brzmienia art. 3 ust. 1 ustawy pozostawiany jest bez zmiany i zawiera stwierdzenie, iż w kwocie C (nadwyżka produkcji cukru ponad limitowane kwoty A i B) liczone są wyroby przetworzone, w których udział cukru przekracza 20%.

Otóż przepisy te a szczególnie cały art. 3 ustawy w proponowanym brzmieniu (ust. 1 - 3) nasuwają cały szereg wątpliwości.

Po pierwsze - wskazuje się na to w opinii przekazanej z Komitetu Integracji Europejskiej - w krajach Unii Europejskiej roczne wielkości kwot A i B ustalane są raz na sześć lat a nie corocznie. Jakże zatem są przesłanki, że w Polsce takie rozporządzenie musi być wydawane każdego roku?

Po drugie - o czym jest mowa zarówno we wskazanej powyżej opinii Komitetu, jak również wie o tym projektodawca ustawy, ponieważ pisze o tym w uzasadnieniu, w stosownym Rozporządzeniu obowiązującym w prawie Unii Europejskiej przy ustalaniu wielkości produkcji cukru nie bierze się pod uwagę ilości cukru w wyrobach przetworzonych. Również w nadwyżce ujmowanej w kwocie C. W uzasadnieniu do przedkładanego projektu ustawy znajduje się stwierdzenie, że *"odstępstwo to jest niezbędne w celu podniesienia konkurencyjności eksportu polskich wyrobów, w których jest zawarty cukier."*, oraz, że przepis ten *"Pozostanie w polskim prawodawstwie do czasu wprowadzenia pełnych zasad unijnych"*. Te informacje

zawarte są jednak tylko w uzasadnieniu nie są natomiast nawet sygnalizowane w zapisach ustawowych.

Ponadto w ust. 2 art. 3 ustawy proponuje się przyjęcie zapisu: *"Cukier z kwoty C, wyprodukowany w czasie kampanii cukrowniczej danego roku (w tym również i w wyrobach), powinien być sprzedany do końca kampanii, w której został wyprodukowany."*

Natomiast w ust. 3 tego artykułu, w którym ustanawia się opłaty sankcyjne odnoszące się do regulacji z ust. 2 (w wysokości 100% wartości nie sprzedanego cukru) mowa jest już tylko o nie sprzedanym cukrze ale już nie o wyrobach przetworzonych, które również przecież mogą zostać nie sprzedane. Rozumiem, że właśnie o przyjęcie takiej instrukcji przepisów występuje projektodawca.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że art. 2 przedkładanego projektu zmiany ustawy zawiera propozycję, żeby ustawa weszła w życie *"po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (...)"*. Zatem należy zapytać czy projektodawca również zakłada, że sankcje określone w projektowanym brzmieniu art. 3 ust. 3 mają dotknąć producentów cukru, którzy wyprodukowali go w czasie kampanii cukrowniczej roku 1998/99? Czy nie mielibyśmy tu do czynienia z działaniem przepisu prawnego wstecz?

**III.** W punkcie 5a art. 1 omawianego projektu proponuje się dokonać zmiany brzmienia w art. 4 ustawy.

Limity określające kwoty A i B ustalane corocznie przez ministra właściwego do spraw rolnictwa miałyby być określone w stosunku do każdego producenta cukru a nie jak to jest w obecnych przepisach w stosunku do spółek producentów. W uzasadnieniu projektodawca wskazuje, że: *"Zmiana ta została podyktowana licznymi skargami napływającymi ze spółek parterowych, którym limity produkcji ustalały Spółki Cukrowe. Producenci cukru czuli się pokrzywdzeni tym, że niektóre cukrownie w holdingu były preferowane kosztem pozostałych. Nie zawsze te preferencje wynikały z lepszej efektywności gospodarowania tych producentów."*

Wobec takiej argumentacji przedstawianej do projektowanej zmiany wskazanego przepisu wydaje się, iż właściciel Spółek Cukrowych winien przede wszystkim rozważyć sprawę dokonania stosownych zmian w ich gremiach zarządzających i nadzorczych bądź nawet rozwiązania holdingów. Proponowane rozwiązanie jest bowiem zaprzeczeniem idei działania producentów cukru w holdingu.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że coroczne ustalanie przez ministra limitów produkcji cukru każdemu z producentów - nawet tym będącym w holdingach - rzutuje również na proponowane nowe brzmienie ust. 3 i 3a art. 4 (patrz pkt 5c art. 1 projektu ustawy).

Dodanie do ust. 3 zdania: *"Prawo do przyznanych limitów nie mogą zbywać producenci cukru, którzy zaprzestali działalności gospodarczej w zakresie produkcji cukru."* i w konsekwencji tego propozycja przyjęcia rozwiązań zawartych w ust. 3a potwierdza sugestię, że należy rozważyć sens istnienia holdingów.

Odrębną uwagą do propozycji brzmienia ust. 3a art. 4 ustawy o regulacji rynku cukru jest stwierdzenie, iż pod względem stylistycznym przepis ten sformułowano nieprawidłowo.

Wobec propozycji zawartej w art. 1 pkt 5a projektu dotyczącej art. 4 ust. 2 gdzie określony jest sposób ustalania limitów produkcji cukru dla poszczególnych producentów rodzi się pytanie czy przepisy ustawy będą musiały być corocznie nowelizowane aby dopisać w nich lata następnych kampanii cukrowniczych? Wskazuję przy tym, że w projekcie przedkłada się propozycję dodania do art. 4 ustawy ust. 2a - 2d i w ust. 2c pkt 2 w tym wypadku projektodawca sam wprowadza pojęcie: *"ostatnich pięciu kampanii"*.

**IV.** Nie wydaje się być logiczne pomieszczenie zmian w ustawie zawartych w pkt 6 art. 1 projektu właśnie w tym miejscu ustawy o zmianie ustawy.

Ponieważ określenia, które mają być w ustawie zmienione dotyczą wielu przepisów ustawy ten punkt art. 1 raczej winien zostać zamieszczony jako ostatni.

V. Brzmienie przepisów ustawy przedstawione w punkcie 8 art. 1 projektu świadczy o nie dołożeniu szczególnej staranności do ich sformułowania. Zapewne wynika to również ze wspomnianego już faktu, iż produkcji izoglukozy w Polsce nie prowadzi się. Przedstawiony w ust. 6 art. 4b zapis odsyłający do art. 4 ust. 2a jest nielogiczny.

VI. Do punktu 9 art. 1 projektu ustawy zgłaszam następujące uwagi.

Ustawa o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym została uchwalona 26 sierpnia 1994 r. W przyjętym wówczas brzmieniu w ust. 2 art. 10 sformułowanie: "*po uzgodnieniu z (...)*", które obecnie przedkładany projekt ustawy postuluje zastąpić sformułowaniem: "*po zasięgnięciu opinii (...)*" brzmiało: "*po konsultacjach z (...)*".

Konsekwencją przyjętego w 1994 r. brzmienia art. 10 ust. 2 omawianej ustawy był brak dalszego rozwinięcia tego zapisu.

Ustawodawca nie musiał regulować spraw związanych z przeprowadzaniem konsultacji, czy kwestii wynikających z ewentualnych rozbieżności stanowisk rzeczoznawców, ponieważ istotny był sam fakt odbycia takich konsultacji a nie ich merytoryczny przebieg i rezultat. **Rezultatem** takiego zapisu było ustalenie ceny minimalnej buraka cukrowego przy skupie, jako oferty producenta cukru.

Przepis art. 10 ust. 2 omawianej ustawy o regulacji rynku cukru w jego brzmieniu pierwotnym, jak należy domniemywać intencje ustawodawcy, miał jedynie stworzyć warunki do wystarczająco wczesnego przekazania producentom buraków cukrowych istotnego dla nich, ale zwróćmy uwagę, że nie jedyne, wskaźnika opłacalności tej produkcji.

W marcu 1995 r. został wniesiony do Sejmu projekt zmiany niektórych przepisów omawianej ustawy, w tym właśnie brzmienia ust. 2 art. 10. W uzasadnieniu tej zmiany argumentowano, że dotychczasowa praktyka obowiązywania zmienianej ustawy "*dowodzi potrzeby dokonania tej zmiany*".

Ustawą z dnia 20 listopada 1996 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 152, poz. 724) brzmienie przepisu ust. 2 art. 10 z dnia 7 stycznia 1997 r. zostało zmienione na obowiązujące obecnie.

Po dwóch latach obowiązywania tego zapisu ustawowego ponownie zgłaszana jest propozycja zmiany jego brzmienia - *de facto* proponuje się powrót do wersji pierwotnej.

Uzasadniając proponowaną zmianę brzmienia tego przepisu obecni projektodawcy tym razem wskazują w uzasadnieniu: "*Obecny zapis (...) bardzo często nie był realizowany. Producenti cukru w bardzo wielu przypadkach nie byli w stanie tych cen uzgodnić w określonym przez ustawę terminie, ze względu na brak uzyskania porozumienia z poszczególnymi związkami zawodowymi rolników i społeczno-zawodowymi organizacjami rolników.*"

Opiniując przed trzema laty ówczesny projekt zmiany ustawy w zakresie zmiany brzmienia ust. 2 art. 10 wskazywałam m.in.:

"Projektodawcy zmiany omawianej ustawy winni byli w swoim projekcie przedstawić także regulacje dotyczące trybu prowadzenia tych uzgodnień i wszystkich konsekwencji wynikających z braku ich osiągnięcia w przewidzianej formie i czasie.

Zatem należy tu wskazać, iż wniesiony projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym obciążony jest wadą legislacyjną, ponieważ zmieniając w sposób zasadniczy treść jednego z przepisów ustawy nie przewidziano sposobów realizacji tego zapisu.

Bardzo istotne zaangażowanie w tej ustawie, regulującej przecież rynek cukru i dotyczącej przekształceń własnościowych w przemyśle cukrowniczym, związków zawodowych i społeczno-zawodowych organizacji rolników - do czego zmierza projektowana nowelizacja - nie wydaje się mieć uzasadnienia.

Warto bowiem pamiętać, iż w obowiązujących ustawach: z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. z 1982 r. Nr 32, poz. 217) oraz ustawy z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. z 1989 r. Nr



20, poz. 106) pomieszczone zostały przepisy, które w tym obszarze spraw przyznały tym organizacjom stosowne uprawnienia i określiły sposoby ich realizacji.

Na przykład art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników stanowi, że organizacje rolników, reprezentując potrzeby oraz interesy zawodowe i społeczne rolników indywidualnych, uczestniczą w ustalaniu warunków kontraktacji oraz cen skupu i sprzedaży produktów rolnych (...) oraz norm i zasad klasyfikacji produktów rolnych. Te same uprawnienia przysługują związkom zawodowym.

Ust. 2 tego artykułu stanowi, że uprawnienia, o których mowa w ust. 1 organizacje rolników realizują przez: (...) udział w negocjacjach w sprawach wymienionych w ust. 1.

Zatem obecność przedstawicieli organizacji zawodowych i związkowych rolników przy konkretnych już ustaleniach interesujących ich cen kontraktacji jest ustawowo zagwarantowana."

W świetle powyższych konstatacji wydaje się być obecnie uzasadniona opinia, iż ust. 2 art. 10 w ogóle może zostać wykreślony z omawianej ustawy.

Konkludując powyższe uwagi wyrażam opinię, że przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym wymagać będzie jeszcze bardzo starannego dopracowania.

*Opracowała: Beata Witkowska*

## **Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Druk Sejmowy nr 965)**

Projekt ustawy (Druk Sejmowy nr 965) zmieniającej ustawę z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 654, z późn.zm.), zawiera szereg zmian porządkujących treść ustawy, w celu zapewnienia zgodności jej przepisów z Konstytucją i obowiązującym ustawodawstwem, a także kilka istotnych zmian natury merytorycznej.

Projekt jest obszernie uzasadniony. Omówione są poszczególne propozycje zmian oraz podany szacunek skutków budżetowych ich uchwalenia. Treść projektu nie wymaga zatem dodatkowych wyjaśnień. Wydaje się jedynie celowe zwrócenie uwagi na następujące jego przepisy o niedostatecznie precyzyjnym (jak sądzę) brzmieniu.

**1. W art. 1 pkt 4 lit. b projektu** odnoszącym się do art. 18 pkt 3 ustawy.

Art. 18 określa cele, na które mogą być przeznaczane środki gromadzone na Krajowym Funduszu Mieszkaniowym. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem ww. przepisu, środki Funduszu przeznaczone są m.in. na udzielanie gminom, na warunkach preferencyjnych, kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu realizowanemu na zasadach określonych w ustawie. W projekcie (art. 1 pkt 4 lit. b)), proponuje się, aby kredyty z Funduszu były udzielane na realizację infrastruktury towarzyszącej wszelkiemu budownictwu mieszkaniowemu. Jak zaznaczono na str. 2 uzasadnienia, gminy nie korzystają obecnie z dotacji na ten cel.

Wypada przypomnieć, że w latach 1993 - 1997, ustawy budżetowe uwzględniały dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin, w tym na przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe na podstawie ustaw: z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 - 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446, z późn.zm.), obowiązującej do 31 grudnia 1995 r. oraz z dnia 1 marca 1996 r. o udzielaniu dotacji z budżetu państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (Dz. U. Nr 44, poz. 190, z późn.zm.), obowiązującej do 31 grudnia 1997 r. Obie ustawy, wiązały prawo gmin do uzyskania dotacji, z przygotowaniem technicznym gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, realizowane przez osoby nie posiadające własnych mieszkań, objętych listami kandydatów na członków spółdzielni mieszkaniowych, prowadzonych przez wojewodów (czyli osób z tzw. zamrażarek).

Ustawa budżetowa na 1998 r. przewidywała jeszcze środki na dotacje celowe dla gmin przeznaczone na przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe, w wys. 40.000 tys. zł. (bez powołania się na odrębną podstawę ustawową). Nie uwzględniła dotacji na ten cel, ustawa budżetowa na 1999 r.

W uzasadnieniu stwierdzono, że kredyt, o którym mowa w art. 18 pkt 3 nowelizowanej ustawy, przeznaczony jest na realizację inwestycji w zakresie zadań własnych, z wyłączeniem inwestycji realizowanych w ramach działalności gospodarczej, nie mającej charakteru użyteczności publicznej. Z brzmienia projektowanego przepisu, takie ograniczenie jednakże nie wynika.

**2. W art. 1 pkt 8 projektu.**

Niejasna jest treść projektowanego do dodania ustępu 1a w art. 28 ustawy. Artykuł ten określa zasady ustalania stawek czynszu regulowanego dla zasobów mieszkaniowych TBS, z

zachowaniem warunku, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. W projektowanym ust. 1a zobowiązuje się towarzystwo, do wystąpienia do właściwej rady gminy o podniesienie stawek czynszu, jeżeli suma czynszów nie wystarcza (jak dotychczas) na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz na spłatę kredytów "zaciągniętych na realizację przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego". Nie wiadomo, co mieści się w pojęciu owego przedsięwzięcia - czy tylko budynki mieszkalne z lokalami, za które pobiera się czynsz, czy również inne budowy np. lokali użytkowych. *Nota bene*, "przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane", nie jest określeniem prawidłowym pod względem gramatycznym).

Uwagi natury legislacyjnej, można zgłosić do następujących przepisów artykułu 1 projektu:

1. W **punkcie 4 lit. a)** proponowana jest zmiana treści pkt. 1 w art. 18 ustawy, kolidująca z jej art. 20 (pozostającym bez zmiany). Zgodnie z projektowanym brzmieniem tego przepisu, środki Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, m.in. przeznacza się na udzielanie na warunkach preferencyjnych kredytów TBS-om oraz spółdzielniom mieszkaniowym na "*przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, z uwzględnieniem art. 20*". Art. 20 jednakże, stanowi o tym, że lokale mieszkalne wybudowane przy korzystaniu z przedmiotowych kredytów, mogą być wynajęte lub przydzielone na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu osobom, o których mowa w art. 30. Ponadto, co już wyżej wskazano w uwadze do art. 28, nie wiadomo co oznacza pojęcie "przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane". Uważam, że pod względem redakcyjnym, poprawne jest obecne brzmienie punktu 1 w art. 18 ustawy, w związku z czym nie wymaga modyfikacji.

2. W **punkcie 9 lit. b)**, w projektowanym do dodania w art. 30 ustawy punkcie 1a, stwierdza się, że "*Towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny w swoich zasobach gospodarstwu domowemu, którego członek posiada tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości (...)*". Przepis ten został sformułowany w sposób dość niefortunny, zważywszy, że gospodarstwo domowe nie posiada zdolności do czynności prawnych i nie może być stroną umowy najmu.

*Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk*

**Opinia prawna**  
**do rządowego projektu ustawy Prawo telekomunikacyjne**  
**(Druk Sejmowy nr 943)**

Ogólna ocena projektu jest dobra. Poniżej, w kolejnych punktach, zamieszczę wątpliwości albo uwagi krytyczne do poszczególnych artykułów projektu.

**1. do art. 2 pkt 2) i 28)**

W punkcie 2) zdefiniowano pojęcie umowy "dzierżawy łączy telekomunikacyjnych", a w punkcie 28 zdefiniowano pojęcie "użytkownika". Stosowanie obu tych pojęć prowadzi do pewnych sprzeczności. Do kwestii powracam w punkcie 7 opinii dotyczącym art. 63 projektu.

**2. do art. 8 ust. 1**

Zgodnie z przepisem zezwolenie wydaje się podmiotowi, który uzasadni, że posiada wiedzę, doświadczenie oraz środki finansowe i techniczne wystarczające do prowadzenia działalności objętej zezwoleniem. Zamiast słowa "uzasadni" lepiej byłoby użyć słowa "wykaże" albo "uprawdopodobni". Uzasadnia się postulat, twierdzenie albo roszczenie. Stan faktyczny, a posiadanie środków jest stanem faktycznym, udowadnia się, uprawdopodobnia albo wykazuje.

Istota mojej wątpliwości tkwi jednak w czym innym. Otóż wymóg posiadania doświadczenia utrudnia dostęp do rynku nowym podmiotom. Jeżeli powstanie nowa spółka o dużym kapitale i środkach technicznych, zatrudniająca nawet najlepszych fachowców, to i tak spółka ta będzie podmiotem nowym, nie mającym doświadczenia. Zgodnie z przepisem doświadczenie ma mieć bowiem podmiot występujący o zezwolenie, a nie jego pracownicy.

**3. do art. 10 ust. 6**

Wątpliwość budzi punkt 3), zgodnie z którym Prezes URT musi uznać przetarg za nierozstrzygnięty, jeżeli liczba uczestników przetargu jest mniejsza lub równa liczbie podmiotów uprawnionych do ubiegania się o zezwolenie. Nie rozumiem, co oznacza określenie "liczba uprawnionych podmiotów". Wydaje się możliwa sytuacja, w której do ubiegania się o zezwolenie uprawnionych jest np. 10 podmiotów, ale tylko 3 z nich są zainteresowane danym przetargiem i tylko te 3 złożą odpowiednie wnioski. Czyżby w takim przypadku przetarg musiał być unieważniony? Przypuszczam, że projektodawca ma na myśli co innego, a mianowicie sytuację, gdy daną działalność może wykonywać ograniczona liczba podmiotów i dlatego może być wydana ograniczona liczba zezwoleń, np. można wydać tylko 3 zezwolenia (zgodnie z art. 9 ust. 1 w takich właśnie przypadkach ogłasza się przetarg), a do przetargu stanie tylko 2 lub 3 uczestników, czyli sytuację, w której jest za mało ofert do wyboru. Jeżeli taka jest intencja projektodawcy, to punkt 3) należy przeredagować.

Dla właściwej redakcji punktu 3) wskazana jest konsultacja z projektodawcą.

**4. do art. 13 ust. 1**

Zgodnie z art. 8 ust. 5 zezwolenie wydaje się na okres od 10 do 25 lat. Zgodnie z opiniowanym przepisem nie można odmówić ponownego wydania zezwolenia, jeżeli podmiot spełni określone warunki. Powstaje więc wątpliwość; jeżeli podmiot dostanie zezwolenie w wyniku przetargu, to czy po upływie okresu zezwolenia ogłasza się ponowny przetarg, czy nie? Inaczej ujmując, niejasna jest relacja pomiędzy art. 9 ust. 1, czyli obowiązkiem ogłaszania przetargu, a omawianym przepisem.

Rozstrzygnięcie sygnalizowanej wątpliwości może mieć znaczenie dla rozwoju konkurencji.

### 5. do art. 22 ust. 1

Słowa "a także jeżeli" proponuję zastąpić słowem "oraz". Użycie zwrotu "a także jeżeli" sugeruje jakoby pozwolenia wydawano w dwóch różnych przypadkach; w przypadku spełnienia wymagań określonych ustawą, a także jeżeli zostaną spełnione warunki określone w punktach od 1) do 3). Cel regulacji jest inny; pozwolenie może być wydane, jeżeli łącznie spełnione zostaną warunki określone w punktach 1), 2) i 3) oraz wszelkie inne warunki określone ustawą.

Ponadto w wierszu pierwszym użyto sformułowania "pozwolenie wydaje się podmiotowi", a w punkcie 3) użyto sformułowania "wnioskodawca przedłoży". To niezręczność. Należy w obu przypadkach użyć słowa "podmiot" albo słowa "wnioskodawca".

### 6. do art. 45 ust. 3

Słowa "dla pozostałych stron umowy" wydają się zbędne.

### 7. do art. 63

Art. 63 reguluje stosunki pomiędzy stronami umowy o dzierżawę łączy telekomunikacyjnych. Stronami takiej umowy są wydzierżawiający, czyli operator, oraz dzierżawca, czyli podmiot korzystający z usług. W definicjach ustawowych, tj. w art. 2 pkt 28) podmiot korzystający z usług telekomunikacyjnych lub żądający ich świadczenia nazwano użytkownikiem. W efekcie w art. 63 podmiot, który korzysta z usług na podstawie umowy dzierżawy nazywany jest użytkownikiem. Jest to niezgodne z nazewnictwem przyjętym przez Kodeks cywilny i jest to wadą projektu. W Kodeksie cywilnym rozróżnia się pomiędzy umową użytkownika, której stronami są właściciel i użytkownik, oraz umową dzierżawy, której stronami są wydzierżawiający i dzierżawca. Po zawarciu umowy o dzierżawę łączy dotychczasowy użytkownik, czyli podmiot żądający świadczenia usług, staje się dzierżawcą i tak powinien być nazywany. W ust. 3 zamiast określenia "z zainteresowanymi użytkownikami" należałoby użyć określenia "z zainteresowanymi dzierżawcami". Ust. 4 reguluje różne stany faktyczne, gdzie raz mamy do czynienia z użytkownikiem a raz z dzierżawcą. W ust. 5 w wierszu 3 zamiast słowa "abonenta" należałoby użyć słowa "dzierżawcy".

Sądzę, że dla uniknięcia nieporozumień terminologicznych należy zrezygnować z pojęcia "dzierżawa łączy telekomunikacyjnych" zdefiniowanego w art. 2 pkt 2) projektu. Jak zrozumiałem z definicji "dzierżawa łączy telekomunikacyjnych" ma polegać na tym, że abonent np. z Warszawy może się łączyć z numerem np. w Gdańsku bez konieczności komutacji, czyli bez konieczności "wybierania" numeru w kolejnych centralach telefonicznych. Uzyska on jakby bezpośrednie połączenie z numerem w Gdańsku. Dlatego też pojęcie "dzierżawa łączy telekomunikacyjnych" proponuję zastąpić pojęciem "umowa o łączy bezpośrednie" albo pojęciem "umowa o połączenie bezpośrednie". Zniknie wtedy problem użytkownika będącego dzierżawcą a tym samym zniknie problem niezgodności języka projektu z językiem Kodeksu cywilnego. Podmiot żądający zawarcia umowy o łączy bezpośrednie można nadal nazywać "użytkownikiem", a podmiot, który już zawarł umowę można nazwać "abonentem łączy bezpośredniego". Odpowiednie zmiany należałoby wprowadzić także w innych przepisach projektu ilekroć używa się w nich określenia "usługa dzierżawy łączy", np. w art. 81 ust. 1.

### 8. do art. 66 ust. 1

W art. 66 ust. 1 zdefiniowano pojęcie "sytuacji szczególnego zagrożenia". Sytuacją szczególnego zagrożenia jest **możliwość** wystąpienia zagrożenia zbiorowego, a także wprowadzenia stanu wojennego, wyjątkowego lub klęski żywiołowej. Użycie słowa "możliwość" budzi wątpliwości. Wydaje się, że z sytuacją szczególnego zagrożenia mamy do czynienia dopiero wtedy, gdy zagrożenie zbiorowe wystąpi albo stan klęski żywiołowej zostanie ogłoszony albo stan wojenny wprowadzony. Sama możliwość wystąpienia zagrożenia albo wprowadzenia pewnego

stanu wydaje się być przesłanką niewystarczającą do nałożenia na operatora obowiązku użyczenia sieci lub urządzenia. Taka możliwość wystąpienia zagrożenia utrzymuje się zresztą nieustannie, bo codziennie krążą po kraju wagony kolejowe i TIR-y z niebezpiecznymi substancjami i każdej chwili może dojść do katastrofy.

#### **9. do art. 67 ust. 1**

Przepis zredagowany jest niejasno i przez to nie wiadomo, czy projektodawca nakłada na operatorów dwa obowiązki czy tylko jeden.

Czym innym jest bowiem obowiązek utrzymania lub odtworzenia świadczenia usług, a czym innym jest obowiązek użyczenia sieci lub urządzeń telekomunikacyjnych.

Te dwa różne obowiązki powinny być odrębnie i precyzyjnie określone.

Zgodnie z art. 710 k.c. istotą użyczenia jest bezpłatność, a więc w przypadku powodzi operatorzy będą zobowiązani do świadczenia darmowych usług dla np. wojska. Drugą istotną cechą użyczenia jest używanie rzeczy przez samego biorącego. Jeśli więc operator użyczy swoich urządzeń wojsku, to znaczy, że wojsko będzie je obsługiwać. Powstaje pytanie, kto będzie odpowiadał za uszkodzenia spowodowane np. nieumiejętną obsługą. Kwestia odpowiedzialności komplikuje się jeszcze bardziej w przypadku innych użytkowników posiadających mniejsze od wojska umiejętności w obsłudze urządzeń.

Inne jest też uzasadnienie każdego z tych obowiązków; użyczenie, a właściwie mówiąc jedynie nieodpłatne świadczenie usługi jest uzasadnione w odniesieniu do ofiar kataklizmów, natomiast nie ma przeszkód, żeby organy państwa i instytucje niosące pomoc płaciły za usługi. Jest to potrzebne choćby po to, żeby wiedzieć, jak wysokie były koszty akcji ratowniczej.

Przepisy art. 66 ust. 1 i art. 67 ust. 1 wymagają przepracowania.

#### **10. do art. 70 ust. 1**

Sądzę, że tak zredagowany przepis koliduje albo może kolidować z zasadą wolności prasy. Nie jest też jasne, co ma zrobić radioamator, który przypadkowo podsłucha rozmowę na temat planowanego przemytu narkotyków.

#### **11. do art. 77 ust. 1**

Wydaje się, że z postępowania reklamacyjnego może skorzystać nie każdy użytkownik ale tylko abonent. Jeśli tak jest, to w wierszu 3 słowa "użytkownik" należy zastąpić słowem "abonent".

#### **12. do art. 99 ust. 3 i 5**

1) Wydaje się, że 30-dniowy termin na zawarcie umowy jest zbyt krótki, jeżeli zważyć, że pracowniczy urlop wypoczynkowy trwa 26 dni roboczych, czyli 36 dni kalendarzowych. W ciągu 30 dni właściciel może nie wrócić z urlopu.

2) Ustęp 5 budzi wątpliwości. Czyżby z żądaniem zawarcia umowy operator mógł wystąpić do najemcy, a postępowanie o ograniczenie własności można byłoby wszcząć tylko na podstawie odmowy najemcy? Taki przepis stanowiłby naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony własności wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji. Przepis wymaga zmiany.

#### **13. do art. 110**

1) Celowość nadania Urzędowi Regulacji Telekomunikacji statusu centralnego organu administracji rządowej będzie zapewne przedmiotem dyskusji. Zbyt duża liczba takich organów podporządkowanych bezpośrednio Premierowi utrudnia bowiem rządzenie. Bezpośrednim następstwem takiego statusu jest powoływanie Prezesa URT przez Premiera, a także składanie Premierowi rocznych sprawozdań z działalności przez Prezesa URT. W praktyce Premier nie ma czasu na czytanie wielostronicowych sprawozdań, będzie więc musiał zatrudnić w swej

kancelarii dodatkowych urzędników, którzy będą dublować pracę urzędników zatrudnionych w Ministerstwie Łączności. Podporządkowanie URT Premierowi sprawia, że celowość dalszego istnienia urzędu Ministra do Spraw Łączności jest wątpliwa. Być może zamiarem projektodawcy jest połączenie Ministerstwa Łączności z innymi ministerstwami i utworzenie Ministerstwa Infrastruktury. W taki przypadku podporządkowanie na okres przejściowy URT Premierowi może być uzasadnione.

2) Prezes URT jest, w okresie kadencji, nieomal nieusuwalny. W uzasadnieniu do projektu projektodawca powołuje się na wymóg prawa unijnego nakazujący przyjęcie takiego rozwiązania, nie podaje jednak konkretnej podstawy prawnej. Krótki termin na sporządzenie opinii nie pozwala zweryfikować tego twierdzenia projektodawcy. Należy zauważyć, że za wykonanie ustawy odpowiedzialny będzie rząd i dlatego rząd powinien mieć odpowiednie do tego narzędzia, a takim narzędziem jest możliwość odwołania Prezesa URT. Jest to istotne zwłaszcza podczas pierwszej kadencji Prezesa URT. U podłoża zaproponowanej nieomal nieusuwalności Prezesa URT leży chęć zapewnienia mu stabilizacji. Ceną za tą stabilizację jest jednak jego daleko posunięta nieodpowiedzialność przed rządem, Premierem ale także przed społeczeństwem (podobne rozwiązanie, odnoszące się do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, zastosowano w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54 z 1997 r. poz. 248 z późn.zm.).

#### **14. do art. 111**

1) Wątpliwość budzi prawo do podejmowania interwencji przysługujące Prezesowi URT na podstawie ust. 2 pkt 1). Nie wiadomo, jaki jest dopuszczalny zakres interwencji ani jaki jest właściwy tryb.

Taka sama uwaga dotyczy prawa interwencji przysługującego Prezesowi Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej na podstawie art. 117 ust. 4.

2) Zgodnie z ust. 4 Prezes URT składa Ministrowi informację o swej działalności w odróżnieniu od sprawozdania, które, zgodnie z ust. 3, składa Premierowi. Nie rozumiem, po co tworzyć dwa różne dokumenty? Jeżeli treść informacji ma się różnić od treści sprawozdania, to należy określić, na czym ma polegać różnica. Jeżeli natomiast oba dokumenty nie mają się różnić swą treścią, to po co nazywać je inaczej. Wydaje się, że prościej byłoby, gdyby Prezes URT przedstawiał Ministrowi kopię sprawozdania składanego Premierowi.

#### **15. do art. 113**

1) Zgodnie z ust. 3 Prezes URT może tworzyć oddziały okręgowe URT. Zgodnie z ust. 5 Premier nadaje Urzędowi statut, w którym określa jego jednostki i komórki organizacyjne. Nie wiadomo, jaka jest różnica pomiędzy jednostką a komórką organizacyjną URT.

2) Projekt nie przewiduje możliwości upoważniania przez Prezesa URT kierowników oddziałów ani innych pracowników URT do wydawania decyzji. Taka możliwość przewidziana jest w § 2 ust. 3 projektu statutu. Sądzę, że jest to błąd. Możliwość udzielania upoważnień winna być przewidziana w ustawie.

3) Z projektu statutu wynika, że URT będzie urzędem zatrudniającym bardzo wielu pracowników. Nie wiadomo jednak ilu. Także w uzasadnieniu do projektu nie ma o tym wzmianki. Wydaje się, że celowe byłoby rozważenie, czy nie powrócić do starej tradycji określenia w ustawie etatyzacji urzędu, czyli w praktyce dopuszczalnej liczby zatrudnianych pracowników.

#### **16. do art. 115 ust. 5**

Nie jest zrozumiałe dlaczego urzędnicy i inne osoby, wymienione w art. 114 ust. 5 pkt 2), zasiadające w Radzie Telekomunikacji miałyby dostawać diety za udział w posiedzeniach Rady. Przecież wszystkie te osoby będąc na posiedzeniu Rady będą jednocześnie w pracy, za którą pobierają wynagrodzenie. Prawo do diet powinni mieć jedynie niezależni eksperci.

Taka sama uwaga dotyczy diet za udział w posiedzeniach Rady do Spraw Wykorzystania Częstotliwości, o których mowa w art. 119 ust. 6.

**17. do art. 149**

Zgodnie z ust. 1 Prezes URT jest zobowiązany wydać Telekomunikacji Polskiej SA zezwolenia na okres 25 lat w zakresie objętym wnioskiem. Wniosek sporządzać będą urzędnicy TP SA, jest więc możliwe, że zastrzegą w nim wyłączność dla TP SA, a Prezes URT będzie musiał rozpatrzyć wniosek pozytywnie, bo do tego zobowiązuje go omawiany przepis. Sądzę, że przepis należy przeredagować.

*Opracował: Piotr Krawczyk*



**Opinia prawna dot. projektu ustawy o grupach producentów rolnych  
(Druk nr Sejmowy nr 1002) 1**

**Opinia wstępna o zgodności projektu ustawy o produkcji buraka cukrowego i cukru buraczanego oraz regulacji krajowego rynku cukru  
z prawem Unii Europejskiej  
(Druk Sejmowy nr 990) 3**

**Opinia prawna o rządowym projekcie ustawy- o zmianie ustawy o regulacji  
rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowni-  
czym**

**(Druk Sejmowy nr 986) 5**

**Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy  
o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego  
(Druk Sejmowy nr 965) 10**

**Opinia prawna  
do rządowego projektu ustawy Prawo telekomunikacyjne  
(Druk Sejmowy nr 943) 12**