



Opinia
do ustawy o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
(druk nr 98)

I. Cel i przedmiot ustawy

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwana dalej "Agencją") utworzona została i działa dotychczas na podstawie przepisów już nowelizowanej ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W związku ze znaczącymi zmianami przepisów unijnych w zakresie pomocy państwa w sektorze rolnym oraz wcześniejszą, wielokrotną nowelizacją dotychczasowej ustawy celem wprowadzenia koniecznych zmian przyjęto formułę wypracowania nowej ustawy.

Ustawa obejmuje w szczególności:

- nowe, dostosowane do aktualnych przepisów unijnych określenie zadań wykonywanych przez Agencję,
- wskazuje formy, w jakich realizowane będą zadania Agencji,
- regulacje związane z funkcjonowaniem Agencji, tj. status prawny, organizację, tryb i zasady zatrudniania pracowników, zasady gospodarki finansowej oraz instrumenty nadzoru nad Agencją,
- przepisy kompetencyjne dotyczące wydawania decyzji administracyjnych w zakresie spraw określonych w odrębnych przepisach,
- przepisy merytoryczne dotyczące umarzania, odraczania, rozkładania na raty lub sprzedaży wierzytelności Agencji z tytułu wykonywania zadań finansowych z krajowych środków publicznych,
- regulacje dotyczące rozliczania należności z tytułu nienależnie lub nadmiernie pobranych środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej,

- przepisy dotyczące możliwości korzystania przez Agencję z instytucji potrącania z tytułu dochodzonych należności i wierzytelności.

Nowością w zakresie funkcjonowania Agencji jest propozycja zmiany formy zatrudnienia dyrektorów komórek organizacyjnych Centrali Agencji i ich zastępców a także zastępców dyrektorów oddziałów regionalnych Agencji. Stosunki pracy z tymi podmiotami, nawiązane na mocy dotychczasowych przepisów, z mocy ustawy staną się stosunkami pracy na podstawie powołania.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Nowelizacja wypracowana została na podstawie projektu rządowego – druk nr 223, z dnia 5 lutego 2008 r., skierowanego do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Sejm uchwalił ją na 11. posiedzeniu w dniu 28 marca 2008 r.

W trakcie prac w Sejmie określono, szerzej niż w projekcie, zakres zadań Agencji. Zadaniem Agencji będzie również wspieranie inwestycji w przetwórstwie ryb, skorupiaków i mięczaków, a także wspieranie przedsięwzięć związanych ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane wyjątkową dekonjunkturą na rynku produktów rolnych.

Ponadto Sejm postanowił, że zastępców Prezesa Agencji będzie powoływał i odwoływał minister właściwy do spraw rozwoju wsi (a nie jak przewidywał projekt – Prezes Rady Ministrów). Zrezygnowano jednocześnie z przepisu przejściowego, zgodnie z którym minister właściwy do spraw rozwoju wsi mógłby, na zasadzie wyjątku, odwołać zastępców Prezesa Agencji powołanych przed dniem wejścia w życie ustawy.

Dodano także przepis, w myśl którego Agencja jest pracodawcą w stosunku do pracowników zatrudnionych na stanowiskach pracy w Centrali Agencji, oddziałach regionalnych oraz biurach powiatowych.

Dokonano również zmiany dwóch dodatkowych ustaw: z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 4 pkt 2 – Sejm, w następstwie poprawki zgłoszonej w II czytaniu, rozszerzył zakres zadań Agencji przyjmując, że będzie ona zobowiązana wspierać przedsięwzięcia związane ze wznowieniem produkcji w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych produkcji rolnej, w których wystąpiły szkody spowodowane **wyjątkową dekonjunkturą** na rynku produktów rolnych. W związku z tą zmianą nasuwają się wątpliwości, w szczególności, czy objęcie przepisem art. 4 pkt 2 "wyjątkowej dekonjunktury", wobec braku w systemie prawnym stosowanej definicji precyzującej zakres tego pojęcia, będzie dostatecznie jednoznaczne zarówno dla Agencji, jaki i podmiotów ubiegających się o wsparcie? Czy w oparciu o tak sformułowany przepis możliwe będzie wypracowanie jednolitej praktyki jego stosowania oraz czy przepis ten nie będzie w przyszłości budził wątpliwości interpretacyjnych? Dostateczna precyzja tego przepisu jest bowiem warunkiem skuteczności instrumentów przewidzianych w tym artykule. Szczególny charakter tego przepisu wiąże się z faktem, że art. 4 ust. 2 określa zadania Agencji. Należy przy tym zauważyć, że inne pojęcia, którymi ustawodawca posłużył się w omawianym przepisie, wiążące się ze szkodami w gospodarstwach rolnych i działach specjalnych (m.in. susza, grad, deszcz nawałny, huragan, itp.) zostały zdefiniowane w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich.

- 2) art. 5 ust. 1 – w przepisie tym sformułowano zadanie Agencji polegające na udzielaniu pomocy finansowej na przygotowanie wniosku o rejestrację m.in. tradycyjnych specjalności **pierwotnych** produktów rolnych. Analizując ten przepis nasuwa się pytanie dlaczego posłużono się w nim nazwą instytucji inną, aniżeli w innych przepisach systemu prawa, w szczególności w art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 509/2006 z dnia 20 marca 2006 r. w sprawie produktów rolnych i środków spożywczych będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami oraz w art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego. Przywołane przepisy stanowią o "**gwarantowanej tradycyjnej specjalności produktów rolnych i środków spożywczych**". Czy taki zabieg jest zgodny z wolą ustawodawcy, a przede wszystkim czy celem ustawodawcy jest ograniczenie pomocy finansowej wyłącznie do pierwotnych produktów rolnych (pomijając inne produkty rolne i środki spożywcze)?

Należy przy tym zauważyć, że obecnie obowiązujący art. 3j ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (którego odpowiednikiem w nowej ustawie jest omawiany art. 5 ust. 1) przewiduje, że Agencja udziela pomocy finansowej na

przygotowanie wniosku o rejestrację nazw pochodzenia, oznaczeń geograficznych lub nazw specyficznego charakteru produktów rolnych lub środków spożywczych, a więc przepis ten stanowi o produktach rolnych bez określania, że mają być one pierwotne, oraz o środkach spożywczych.

Zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej zawartych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (zwanych dalej "ZTP"), do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się takimi samymi określeniami.

Mając na uwadze zapewnienie jednolitości terminologicznej w ramach systemu prawa oraz dążąc do wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, wskazane wydaje się dostosowanie nomenklatury omawianego przepisu do innych przepisów w systemie prawa stanowiących o gwarantowanych tradycyjnych specjalnościach. Analogiczna uwaga dotyczy art. 5 ust. 3.

Propozycja poprawki:

- w art. 5 w ust. 1 i 3 wyrazy "pierwotnych produktów rolnych" zastępuje się wyrazami "produktów rolnych i środków spożywczych";

- 3) art. 13 – mając na względzie dostateczną czytelność i jednoznaczność przepisu art. 13, w szczególności konieczność zapewnienia, aby przepis (norma z niego wyinterpretowywana) dokładnie wyrażał intencję prawodawcy (§ 6 ZTP) wskazane wydaje się wprowadzenie niżej zaproponowanej poprawki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

- w art. 13 wyrazy "objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o naborze" zastępuje się wyrazami "obejmującym wymagania określone w ogłoszeniu o naborze, o których mowa w art. 12 ust. 3 pkt 1";

- 4) art. 21 ust. 9 – przepis ten budzi wątpliwości pod kątem zrealizowania wynikającego z Konstytucji RP (art. 92 ust. 1) i ZTP (§ 66) obowiązku zamieszczenia w przepisie upoważniającym odpowiednio szczegółowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Zdaniem doktryny prawa zaproponowane rozwiązanie, a więc odesłanie w wytycznych do przepisów powszechnie obowiązujących (w tym wypadku do przepisów

o finansach publicznych jest jednym z typowych błędów popełnianych przy formułowaniu wytycznych¹.

Nie budzi wątpliwości fakt, że określając zasady gospodarki finansowej Agencji, minister właściwy do spraw finansów publicznych (działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi) musi wziąć pod uwagę przepisy o finansach publicznych bez względu na to czy mu to ustawodawca w wytycznych nakazuje, czy też nie. Wynika to bowiem, z samej istoty przyjęcia w Konstytucji RP zasady hierarchicznej budowy systemu aktów prawnych. Przyjęcie takiego rozumowania prowadzi do wniosku, że w art. 21 ust. 9 brak jest wytycznej w ścisłym tego słowa znaczeniu, tzn. brak jest wskazówek wyznaczających treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści.

Fakt, że analogiczny przepis upoważniający obowiązuje obecnie, nie jest argumentem, przemawiającym na korzyść przyjętego rozwiązania.

Mając powyższe na uwadze należałoby rozważyć uściślenie omawianego przepisu upoważniającego.

- 5) 28 ust. 3 – przepis ten stanowi, że w przypadku, gdy nie można ustalić miejsca zamieszkania lub pobytu dłużnika będącego osobą fizyczną albo gdy dłużnik zmarł, nie pozostawiając majątku podlegającego egzekucji albo w przypadku dłużnika będącego osobą prawną, gdy został on wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego i jednocześnie nie ma majątku, z którego można by egzekwować wierzytelność Agencji, umorzenie wierzytelności Agencji albo rozłożenie na raty lub odroczenie terminu spłaty wierzytelności Agencji następuje na podstawie oświadczenia Prezesa Agencji.

Przepis ten nasuwa wątpliwości, w jaki sposób można rozłożyć na raty lub odroczyć termin spłaty wierzytelności, w przypadku gdy dłużnik nie żyje, nie można ustalić jego miejsca zamieszkania lub pobytu albo gdy został on wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego.

Przepis art. 27 ust. 1 i 2 przewidują, że wierzytelność Agencji może być rozłożona na raty lub termin spłaty wierzytelności Agencji może być odroczone, jeżeli jest to uzasadnione względami społecznymi lub gospodarczymi i jeżeli **dłużnik wystąpi z wnioskiem w tej sprawie.**

¹ Zob. S. Wronkowska, M Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 153.

Ustawodawca uznał, że inne powinny być przesłanki umorzenia wierzytelności, a inne rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności. Co oznacza, że w odniesieniu do rat i odroczenia terminów płatności wierzytelności Agencji nie powinno się odsyłać do przesłanek, które odnoszą się do umorzenia wierzytelności. Po drugie, ustawodawca przewidział możliwość umorzenia wierzytelności bez wniosku dłużnika (art. 25 ust. 4). Możliwości takiej nie przewidziano natomiast w odniesieniu do rat i odroczenia terminu płatności, co oznacza, że te formy mogą być zastosowane jedynie wówczas, gdy ze stosownym wnioskiem wystąpi dłużnik..

Pozostawienie w niezmienionym kształcie art. 28 ust. 3 skutkować będzie wewnętrzną sprzecznością przepisów ustawy, dotyczy to przede wszystkim wzajemnej relacji wspomnianego art. 28 ust. 3 oraz art. 27 ust. 1 i 2.

Propozycja poprawki:

- w art. 28 w ust. 3 skreśla się wyrazy "albo rozłożenie na raty lub odroczenie terminu spłaty wierzytelności Agencji".

Jakub Zabielski – starszy legislator

Hanna Kaśnikowska - główny legislator