



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

III kadencja

Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Druk nr 3290**

Warszawa, 8 sierpnia 2001 r.

Pan  
Maciej Płażyński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru.**

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Panią Jolantę Szymanek-Deresz Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

(-) Aleksander Kwaśniewski

Ustawa  
z dnia 2001 r.  
o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru

Art. 1

W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o regulacji rynku cukru (Dz.U. Nr 76, poz. 810) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 w pkt 18 wyrazy „i wykonujący zadania wynikające z Porozumienia Branżowego” skreśla się;
- 2) w art. 3:
  - a) w ust. 8 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„ 1) opiniowanie szczegółowych zasad współpracy między producentami cukru i plantatorami buraków cukrowych, określonych w drodze rozporządzenia, o którym mowa w ust. 9,”
  - b) w ust. 8 pkt 4 skreśla się,
  - c) ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„ 9. Minister właściwy do spraw rynków rolnych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady współpracy między producentami cukru i plantatorami buraków cukrowych, w tym :

    - 1) zasady przyznawania prawa do uprawy i dostawy buraków cukrowych dla poszczególnych plantatorów, odpowiednio do przyznanego producentowi limitu A i B cukru oraz zasady zbywania tego praw,
    - 2) bazę dostawy i jakość standardową buraków cukrowych,

- 3) warunki produkcji i organizacji dostaw buraków cukrowych,
- 4) warunki odbioru buraków cukrowych i zapłaty za nie, uwzględniając zapewnienie jednakowej ochrony interesów producentów cukru i plantatorów buraków cukrowych.”,
- d) ust. 10, 11 i 12 skreśla się;
- 3) w art. 4 wyrazy „określonych w Porozumieniu Branżowym” zastępuje się wyrazami „określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 3 ust. 9”;
- 4) w art. 8 w ust. 4 zdanie drugie otrzymuje brzmienie: „ Umowy te nie mogą naruszać szczegółowych zasad określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 3 ust. 9.” ;
- 5) w art. 14:
  - a) w ust. 4 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„ 2) składanie sprawozdań z obrotów zapasami w trybie określonym w rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 6, ”,
  - b) ust. 6 i 7 otrzymują brzmienie:

„ 6. Minister właściwy do spraw rynków rolnych, po zasięgnięciu opinii Komisji Porozumiewawczej, określi, w drodze rozporządzenia:

    - 1) warunki, którym powinien odpowiadać atestowany magazyn,
    - 2) tryb składania sprawozdań z obrotów zapasami,
    - 3) tryb oraz terminy wypłacania rekompensat kosztów magazynowania, uwzględniając zakres informacji objętych sprawozdaniami oraz wzory stosowanych druków.

7. Minister właściwy do spraw rynków rolnych, po zasięgnięciu opinii Komisji Porozumiewawczej, w terminie do jednego miesiąca przed rozpoczęciem roku rozliczeniowego, określi, w drodze rozporządzenia, terminy oraz tryb pobierania składek, uwzględniając sposób dokumentowania czynności.”;
- 6) w art. 15:
  - a) w ust. 1 wyrazy „ jest zobowiązana zakupić” zastępuje się wyrazem

„może”,

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Minister właściwy do spraw rynków rolnych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady dokonywania zakupów interwencyjnych cukru białego, w tym:

- 1) minimalne wymagania co do jakości i ilości cukru oferowanego Agencji,
- 2) dopłaty i opusty związane z odchyleniami od jakości standardowej,
- 3) warunki i procedury przejęcia cukru przez Agencję, uwzględniając wymóg zapewnienia właściwej organizacji rynku cukru”;

7) w art. 16 w ust. 3 wyrazy „Prezes Agencji Rynku Rolnego” zastępuje się wyrazami „Minister właściwy do spraw rynków rolnych, na wniosek Prezesa Agencji Rynku Rolnego,”;

8) w art. 17:

a) w ust. 5 wyrazy „Prezesa Agencji Rynku Rolnego” zastępuje się wyrazami „ministra właściwego do spraw rynków rolnych, na wniosek Prezesa Agencji Rynku Rolnego,”;

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Minister właściwy do spraw rynków rolnych, po zasięgnięciu opinii Komisji Porozumiewawczej określi, w drodze rozporządzenia, tryb oraz terminy pobierania opłat cukrowych, uwzględniając zabezpieczenie prawa eksporterów do całkowitej wartości dopłat do eksportu cukru B, izoglukozy B, syropu inulinowego B oraz przetwórców cukru do przerobu cukru na cele niespożywcze.”.

## Art. 2

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

## Uzasadnienie

Zasadniczym celem nowelizacji ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o regulacji rynku cukru (Dz.U. Nr 76, poz. 810) jest dostosowanie przepisów przyznających uprawnienia prawotwórcze Komisji Porozumiewawczej do Spraw Cukru oraz Prezesowi Agencji Rynku Rolnego do wymogów wynikających z art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP.

Ustawa na mocy art. 3 ust. 9 w związku z art. 3 ust. 8 pkt 1 powierzyła Komisji Porozumiewawczej do Spraw Cukru między innymi prawo do określania, w drodze Porozumienia Branżowego:

- zasad przyznawania prawa do uprawy i dostawy buraków cukrowych oraz zasad zbywania tego prawa,
- jakości standardowej buraków cukrowych,
- warunków produkcji i dostaw,
- warunków odbioru buraków i zapłaty za nie.

Na podstawie ustawy Prezes Agencji Rynku Rolnego, będącej zgodnie z ustawą z dnia 7 czerwca 1990 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 951 z późn. zm.) państwową jednostką organizacyjną, otrzymał prawo ustalenia:

- trybu składania sprawozdań z obrotu zapasami (art. 14 ust. 4 pkt 2),
- warunków, którym powinny odpowiadać atestowane magazyny oraz trybu i terminów wypłacania rekompensat kosztów magazynowania (art. 14 ust. 6),
- terminów oraz trybu pobierania składek wpłacanych przez producentów cukru za jego magazynowanie (art. 14 ust. 7),
- minimalnych wymagań co do jakości i ilości cukru (art. 15 ust. 4 pkt 1),
- dopłat i opustów związanych z odchyleniami od jakości standardowej (art. 15 ust. 4 pkt 2),

- warunków i procedur przejęcia cukru przez Agencję (art. 15 ust. 4 pkt 3),
- trybu oraz terminów pobierania opłat cukrowych wpłacanych przez producentów cukru (art. 17 ust. 6).

Zarówno Porozumienie Branżowe, o którym mowa w art. 3, jak i nie określone z nazwy akty Prezesa Agencji Rynku Rolnego, o których mowa w art. 14 ust. 4 pkt 2, 6 i 7, art. 15 ust. 4 i art. 17 ust. 6, ustanawiają normy prawne, skierowane do podmiotów nie podlegających władztwu organizacyjnemu Komisji Porozumiewawczej do spraw Cukru oraz Prezesa Agencji Rynku Rolnego. Ich adresatami są bowiem plantatorzy, którymi zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 2 pkt 6 ustawy są posiadacze gruntów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uprawiający na tych gruntach buraki cukrowe na podstawie umowy kontraktacji oraz producenci cukru, którymi zgodnie z art. 2 pkt 3 są przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

Na mocy powołanych wyżej przepisów ustawa upoważniła podmioty nie będące organami władzy publicznej do stanowienia norm prawnych w formach nie przewidzianych przez Konstytucję, co nie może być uznane za zgodne z Konstytucją.

Projektowane zmiany usuwają wady konstytucyjne zawarte w dotychczasowych przepisach kompetencyjnych. Proponuje się - zgodnie z art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP - by minister właściwy do spraw rynków rolnych, w drodze rozporządzenia, określał materie objęte treścią Porozumienia Branżowego (art. 1 pkt 2 lit. c projektu).

Analogicznie do proponowanego rozwiązania dotyczącego zmiany art. 3 ust. 9 ustawy projekt upoważnia ministra właściwego do spraw rynków rolnych ( w miejsce Prezesa Agencji Rynku Rolnego) do wydawania rozporządzeń w zakresie spraw, objętych treścią dotychczasowych art. 14 ust. 6 i 7, 15 ust. 4 i art. 17 ust. 6.

W związku ze zmianą przepisów, stanowiących podstawę wydawania aktów wykonawczych niezbędne jest dokonanie zmian w przepisach zawierających odesłania do nich.

Projekt przewiduje także dokonanie zmiany art. 15 ust. 1, polegającej na rezygnacji z obowiązkowego wykupu przez Agencję Rynku Rolnego od producentów nadwyżek cukru. Wprowadzenie fakultatywnego wykupu nadwyżek cukru w miejsce obligatoryjnego ma na celu przeciwdziałanie zwiększaniu kosztów budżetowych interwencji Państwa na rynku cukru, prowadzących do nieograniczonego wzrostu cen na rynku wewnętrznym oraz zwiększenie motywacji producentów do poprawy konkurencyjności. Przede wszystkim zaś przyczyni się do wzmocnienia odpowiedzialności finansowej producentów cukru, którzy w dotychczasowym systemie przenosili koszty swej działalności na budżet państwa i konsumentów.

Projekt w sposób odmienny od prawa Unii Europejskiej reguluje kwestie organu posiadającego kompetencje prawotwórcze w zakresie rynku cukru. W myśl Rozporządzenia Rady (WE) Nr 2038/99 z dnia 13 września 1999 r. regulującego problematykę wspólnej organizacji rynku cukru wyłącznie organy Unii Europejskiej są legitymowane do stanowienia prawa w ramach wspólnej polityki rolnej. Podkreślenia wymaga, że projektowane przepisy przyznające kompetencje prawotwórcze ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych mają na celu usunięcie dotychczasowych uregulowań kompetencyjnych nie respektujących konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Intencją projektu jest wprowadzenie proponowanych przepisów na okres przejściowy, to jest do chwili akcesji z Unią Europejską.

Projektowana ustawa nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa.



Warszawa, 10 sierpnia 2001 r.

Pan  
Maciej Płażyński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia o zgodności przedstawionego prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru z prawem Unii Europejskiej**

Na podstawie art. 31 ust. 7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 1998 r. Nr 44, poz. 618 ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

#### **I. Przedmiot projektu ustawy**

Celem projektu ustawy o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru jest zmiana kompetencji do wydawania aktów wykonawczych do ustawy. Obowiązująca ustawa przyznaje je m.in. Komisji Porozumiewawczej do Spraw Cukru czy Prezesowi Agencji Rynku Rolnego; nie określa przy tym nawet formy tych aktów, co jest niezgodne z art. 87 Konstytucji. W projekcie proponuje się by akty wykonawcze, przewidziane w ustawie wydawał, w formie rozporządzenia, minister właściwy do spraw rynków rolnych.

#### **II. Stan prawa wspólnotowego materii objętej projektem ustawy**

Rynek cukru uregulowany jest w prawie wspólnotowym kilkoma aktami normatywnymi o randze rozporządzenia. Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych rozporządzeń warto 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 (dawniej art. 189) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) 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).

Podstawowym aktem prawnym (na którym wzorowana jest ustawa o regulacji rynku cukru) regulującym wspólnotowy rynek cukru jest rozporządzenie Rady **2038/1999/WE** z 13 września 1999 r. o wspólnotowej organizacji rynku cukru (O.J. L 252, s. 1). Rynek cukru obejmuje m.in. następujące produkty: cukier buraczany lub trzcinowy, buraki cukrowe, trzcinę cukrową, melasę, cukier i syrop klonowy, sztuczny miód wymieszany lub nie z miodem naturalnym, pulpę buraczaną i inne odpady z produkcji cukru, smakowe lub barwione syropy z izoglukozy, syrop inulinowy. Treść rozporządzenia można w dużym skrócie przedstawić następująco: poszczególne państwa członkowskie mają przyznane limity produkcji (ang. *basic quantity*) cukru - limit A i limit B. W ramach przyznaných limitów państwa przyznają poszczególnym producentom cukru kwoty A i kwoty B (oznaczające dozwoloną do wyprodukowania przez danego przedsiębiorcę, w danym roku rozliczeniowym, ilość cukru). Ponadto rozporządzenie przewiduje system cen minimalnych, interwencyjnych, system skupu buraków cukrowych. Rozporządzenie reguluje także obrót cukrem z państwami trzecimi.

Cukier A (czyli wyprodukowany w ramach kwot i limitów A) jest cukrem przeznaczonym na rynek wewnętrzny. Przy czym wielkość limitów A jest ustalona w ten sposób, że cukier A nie pokrywa w całości zapotrzebowania na cukier na rynku wspólnotowym.

Cukier B (czyli wyprodukowany w ramach kwot i limitów B) jest cukrem, który stanowi rezerwę na rynek wewnętrzny, a to co nie zostanie wykorzystane na tym rynku przeznaczane jest na eksport.

Rozporządzenie wprowadza jeszcze kategorię cukru C, jakim jest cukier wytworzony poza przyznanymi limitami A i B.

W kontekście opiniowanego projektu należy powołać także tzw. zasadę swobody kompetencyjnej państw członkowskich. Stosownie do art. 5 (dawniej art. 3b) TWE, Wspólnota działa jedynie w ramach uprawnień przyznaných jej w Traktacie i celów w nim oznaczonych. Państwa członkowskie zachowują suwerenność, a jedynie przekazują wykonywanie niektórych kompetencji Wspólnocie. W oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości należy stwierdzić, że przekazanie to nie ogranicza autonomii organizacyjnej i proceduralnej państwa członkowskiego. Państwa mogą

swobodnie decydować o strukturze, kompetencjach i trybie działania organów państwowych, w tym o ich powoływaniu i likwidacji, nawet wówczas, gdy wiąże się to z implementacją prawa wspólnotowego (wyrok w sprawie International Fruit Company przeciwko Produktschap voor Groenten en Fruit z 15 grudnia 1971 r., sprawy 51-54/71 ECR z 1971 r.).

### III. Układ Europejski

Spośród przepisów Układu Europejskiego, rolnictwa dotyczą w szczególności 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.

Z drugiej strony, należy wziąć pod uwagę polskie stanowisko negocjacyjne (Rolnictwo - cukier, izoglukoza i inulina) przedstawione w ramach negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Polska zapewniła w nim Stronę Unijną, iż „implementacja unijnych rozporządzeń zakończy się do dnia akcesji Polski do Unii Europejskiej”. Jedynym problemem negocjacyjnym jest wysokość kwot na produkcję cukru. Polska nie występuje o żadne okresy przejściowe czy wyłączenia z zakresu obowiązywania prawa Unii Europejskiej.

Zatem postanowienia Układu Europejskiego, w świetle polskiego stanowiska negocjacyjnego należy odczytać jako zobowiązanie do osiągnięcia pełnej zgodności z prawem Unii Europejskiej.

### IV. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa wspólnotowego i postanowień Układu Europejskiego

Zagadnienie organizacji rynku cukru jest – jak wykazano wyżej – objęte zakresem regulacji prawa wspólnotowego. W badanej materii prawnej w UE obowiązują rozporządzenia; akty prawne w formie rozporządzeń obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich. Zatem ustawa powinna zawierać przepis ograniczający obowiązywanie ustawy w czasie (w części, która zarezerwowana jest dla kompetencji organów wspólnotowych, część kompetencji bowiem rozporządzenie wyraźnie przekazuje państwu członkowskim), przy czym datą końca obowiązywania powinna być np. data przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Jednak ustawa takiego ograniczenia czasowego nie zawiera. Toteż wyrażone w uzasadnieniu do projektu twierdzenie, iż „*intencją projektu jest wprowadzenie proponowanych przepisów na okres przejściowy, to jest do chwili akcesji z Unią Europejską*” nie jest niczym udokumentowane.

Z drugiej strony oczywistym jest, że skoro Polska nie jest jeszcze członkiem Unii Europejskiej, nie da się implementować całego prawa wspólnotowego i do momentu przystąpienia muszą istnieć pewne rozbieżności.

Chodzi tu głównie o podział kompetencji. W ramach procesu dostosowania prawa część kompetencji należących według prawa Unii Europejskiej do organów wspólnotowych musi być czasowo przyznana polskim organom administracyjnym. Który z organów uzyska takie przejściowe kompetencje lub który z organów krajowych będzie w przyszłości odpowiedzialny za realizację określonej części prawa wspólnotowego jest z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej obojętne.

#### V. Konkluzje

Niezależnie od oceny zgodności z prawem wspólnotowym samej ustawy o regulacji rynku cukru, stwierdzić należy, że przedstawiony prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o regulacji rynku cukru nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

*Opracował: Zespół Integracji Europejskiej*

*Akceptowała: z up. Dyrektora Biura Studiów i Ekspertyz*

*Malgorzata Bajor-Stachaniec*  
Malgorzata Bajor-Stachaniec

Deskrytory Bazy REX: Unia Europejska, cukier, rynki rolne, rolnictwo

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 14 sierpnia 2001 r.

Cena - 0,57 zł + 22% VAT

