

Uchwała Nr 11 /2017
Prezydium Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie
z dnia 1 czerwca 2017 r.

w sprawie przyjęcia Stanowiska Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie ds. projektu zmian w ustawie o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw

Na podstawie §5 pkt 7 Zarządzenia Nr 11 Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie oraz § 4 pkt 5 Regulaminu funkcjonowania Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie, uchwala się co następuje:

§ 1.

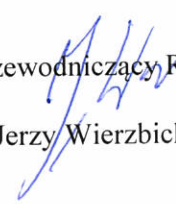
Prezydium Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie zatwierdza Stanowisko ds. projektu zmian w ustawie o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.

Zatwierdzone stanowisko staje się stanowiskiem Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


Przewodniczący Rady

Jerzy Wierzbicki

Warszawa, 31 maja 2017 r.

Stanowisko
Zespołu Doraźnego Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie
ds. projektu zmian w ustawie o Agencji Rynku Rolnego
i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw

W nawiązaniu do spotkania w dniu 29 maja 2017 r. Członków Zespołu Doraźnego Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie ds. projektu zmian w ustawie o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw

z Sekretarzem Stanu Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – Jackiem Boguckim

w sprawie

zmian w ustawie o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw (zwanym dalej: projektem ustawy o ARR) w związku z obowiązującą ustawą o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 401, 1948, z 2017 r. poz. 67.) (zwaną dalej: ustawą o ARR)

– Zespół Doraźny po analizie zaprezentowanych propozycji ustawodawczych w projekcie ustawy o ARR oraz wysłuchaniu Sekretarza Stanu, stwierdza iż:

1. obowiązujące postanowienia Rozdziału 7c oraz Rozdziału 9c ustawy o ARR wywołują negatywne skutki na rynku oraz prowadzą do rozregulowywania rynku, a przedstawione propozycje zmian legislacyjnych w art. 38q oraz w art. 40i ustawy o ARR będą jedynie sprzyjać deregulacji;
2. obowiązujące regulacje jak i przedstawione propozycje zmian w ustawie o ARR nie uwzględniają specyfiki poszczególnych rynków, co przyczynia się do ich rozregulowywania.

W związku z powyższym Zespół przedstawia wnioski legislacyjne wraz z ich uzasadnieniem.

Wniosek

Zespół Doraźny Rady Dialogu Społecznego w Rolnictwie po zanalizowaniu propozycji zmian w przedmiotowym projekcie ustawy wnosi o:

1. uchylenie w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 401, 1948, z 2017 r. poz. 67.) Rozdziału 7c oraz Rozdziału 9c albo ich zawieszenie.

A w sytuacji, gdyby powyższy wniosek nie został uwzględniony Zespół Doradczy wnosi:

2. by w art. 38q ust. 1 projektu ustawy o ARR – wprowadzić obowiązek zawierania umowy w formie pisemnej, elektronicznej lub dokumentowej wyłącznie w przypadku, gdy żądanie zawarcia umowy w danej formie zostało zgłoszone przez którąkolwiek ze stron;
3. by w art. 38q ust. 1c projektu ustawy o ARR:
 - a. skrócić okres obowiązkowego przechowywania umów z 2 lat do 3 miesięcy i określić, że okres ten zaczyna bieg od ich rozwiązania lub wygaśnięcia,
 - b. wprowadzić granicę kwotową dla jednej transakcji – 10 000 zł brutto, od której ten obowiązek powstaje,
 - c. dopuścić na potrzeby kontroli Agencji Rynku Rolnego możliwość przechowywania umów w postaci elektronicznej– co skutkuje nadanie temu przepisowi następującego brzmienia:

„1c. Umowę, o której mowa w ust. 1 i ust. 1a, nabywca, o którym mowa w ust. 1, przechowuje przez 3 miesiące, licząc od dnia jej rozwiązania lub wygaśnięcia. Obowiązek wymieniony w zdaniu pierwszym dotyczy umowy, której jednorazowa wartość transakcji przekracza 10 000 zł brutto. Umowę można przechowywać w postaci elektronicznego pliku”;
4. by w art. 38q ust. 3a ustawy o ARR dodać warunek, że dyrektor oddziału terenowego Agencji podejmuje działania kontrolne tylko wtedy, jeśli takie żądanie zostanie zgłoszone pisemnie przez którąkolwiek ze stron – co skutkuje nadanie temu przepisowi następującego brzmienia:

„3a. Dyrektor oddziału terenowego Agencji właściwy według miejsca siedziby lub zamieszkania nabywcy tylko wtedy przeprowadza czynności sprawdzające spełnienia obowiązku zawierania umów, o których mowa w ust. 1, jeśli jedna ze stron złoży pisemny wniosek o przeprowadzenie kontroli”;
5. by w art. 38q ust. 4 obowiązującej ustawy o ARR – usunąć ust. 4, który to przewiduje delegację dla ministra właściwego do spraw rynków rolnych do określenia, w drodze rozporządzenia, minimalnego okresu obowiązywania umów oraz minimalnego okresu od zawarcia umowy do realizacji dostawy;
6. by w art. 40i projektu ustawy o ARR – złagodzić kary przewidziane w wymienionych przepisach, w ten sposób, że w ust. 1 obniżyć próg z 10% na 3%, a w ust. 1b-1d obniżyć odpowiednio z 4% i 5% na 2%, z podkreśleniem, że we wszystkich przypadkach stosuje się odpowiednio „do 3%” oraz „do 2%”;
7. by w art. 40i po ust. 1d projektu ustawy o ARR dodać ust. 1e w następującym brzmieniu:

„1e. Kar przewidzianych w ust. 1 oraz ust. 1a-1d nie stosuje się, jeśli nabycie bez umowy lub nie zawarcie umowy, w którejkolwiek z dopuszczalnych form lub zawarcie umowy niespełniającej warunków jest następstwem okoliczności niezależnych od nabywcy, albo przyczyny leżą po stronie producenta”;
8. o wprowadzenie do ustawy o ARR możliwości złożenia sprzeciwu na piśmie przez producenta, co przewidziane jest w art. 168 ust. 6 *in fine* Rozporządzenia nr 1308/2013 oraz skutkuje swobodą stron w zakresie negocjacji wszystkich elementów umowy, w tym elementów, o których mowa w art. 168 ust. 4 lit. c) Rozporządzenia nr 1308/2013;

9. o wprowadzenie do ustawy o ARR możliwości konwalidacji umowy zgodnie z postanowieniem art. 77 [1] kodeksu cywilnego (kc).

Uzasadnienie

Odnosząc się do propozycji nowelizacji obowiązującej ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych w związku z obowiązującym art. 38q, art. 40i oraz art. 40j ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz zmianie niektórych innych ustaw należy stwierdzić, co następuje:

Ad 1)

Zmiana ustawodawcza powinna zmierzać w kierunku usunięcia z tej ustawy przepisów zawartych w Rozdziale 7c (Zakres, w jakim mogą być zawierane umowy na dostarczanie produktów rolnych należących do sektorów, o których mowa w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 1308/2013) oraz w Rozdziale 9c (Przepisy o karach pieniężnych).

Należy zdecydowanie podkreślić, iż samo wprowadzenie do polskiego porządku prawnego obowiązku zawierania umów pomiędzy podmiotami wskazanymi w art. 38q ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych nie wynika z wymogów ustawodawstwa wspólnotowego. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 671, z późn. zm.), (zwane dalej: Rozporządzeniem 1308/2013), wyraźnie bowiem wskazuje, że wprowadzenie tych regulacji jest pozostawione swobodnej decyzji krajów członkowskich. Wynika to wprost z punktu 127 Preambuły Rozporządzenia 1308/2013, w którym stwierdzono, że wobec braku prawodawstwa Unii w sprawie formalnych umów pisemnych państwa członkowskie mogą zdecydować o wprowadzeniu obowiązku stosowania takich umów na mocy krajowego prawa umów, pod warunkiem, że będzie przy tym przestrzegane prawo Unii, i w szczególności nie naruszając właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i wspólnej organizacji rynku. Zważywszy na różnorodność warunków w Unii oraz zgodnie z zasadą pomocniczości decyzja taka powinna należeć do państw członkowskich.

Powyższe uwagi nie dotyczą wyłącznie sektora mleczarskiego. Należy zatem podkreślić, iż ustawodawca unijny wyraźnie wskazał, iż warunki w poszczególnych krajach różnią się od siebie, co wyklucza możliwość regulacji o charakterze ponadkrajowym oraz podkreślił, iż wprowadzenie tych regulacji może nastąpić, pod warunkiem, że jest przy tym przestrzegane prawo unijne, a w szczególności, że zapewnia się właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i wspólnej organizacji rynku. Powyższe regulacje wykluczają możliwość bezpośredniego stosowania przepisów rozporządzenia w ww. zakresie, w szczególności w sytuacji braku regulacji tych kwestii w prawie krajowym.

W tej sytuacji uchylenie przepisów wprowadzonych do ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych nowelizacją ustawy uchwaloną w dniu 10 lipca 2015 r. powinno zależeć wyłącznie od oceny skutków faktycznych i prawnych, jakie regulacja ta wywołała na rynkach. Z informacji z rynków wynika zaś, że skutki te mają charakter negatywny w odniesieniu do wszystkich uczestników rynków. W szczególności producenci rolni, którzy jakoby mieliby być beneficjentami tych regulacji, znaleźli się w sytuacji prawnej i finansowej zdecydowanie gorszej, niż przed ich uchwaleniem.

Powyższa nowelizacja zamiast uregulować sytuację na rynkach prowadzi do ich rozregulowywania. W obawie przed stosowaniem przepisów art. 38q, art. 40i, art. 40j ustawy o ARR, nabywcy obawiają się zawierać z producentami umowy wcześniej, niż w dniu odbioru produktów rolnych. W konsekwencji, strony nie zawierają uprzednio żadnej umowy, a umowa spisywana jest dopiero w czasie przekazywania towarów. Wynika to między innymi z tego, iż żadna ze stron nie chce wiązać się wcześniej określeniem ceny w sytuacji, gdy cena w dniu odbioru produktów może zdecydowanie odbiegać, czy to na korzyść producenta, czy też odbiorcy, od ceny ustalonej przez strony w sytuacji wcześniejszego zawarcia umowy. W rezultacie powyższy stan prowadzi do tego, że banki odmawiają producentom rolnym kredytów w sytuacji, gdy ci nie posiadają umów, na podstawie których dokonywane będą odbiory.

Gdyby jednak uchylenie nie było możliwe postuluje się zawieszenie ich na czas niezbędny do wypracowania rozwiązań prawnych, które jednocześnie będą odpowiadały warunkom rynkowym jak i zapewnią producentom rolnym realną ochronę ich interesów prawnych i ekonomicznych bez utraty przez nich bezpieczeństwa finansowego (wiarygodności kredytowej), a do tego nowe przepisy byłyby akceptowalne społecznie.

W świetle powyższego uchylenie Rozdziału 7c oraz Rozdziału 9c przedmiotowej ustawy, a w najgorszym razie ich zawieszenie, jest w pełni uzasadnione i społecznie oczekiwane.

Ad 2)

Propozycja wprowadzenia obowiązku zawarcia umowy w formie pisemnej (ewentualnie elektronicznej lub dokumentowej) wyłącznie w przypadku, gdy żądanie zawarcia umowy w tej formie zostało zgłoszone w tej formie przez którąkolwiek ze stron, ma charakter znacznie bardziej elastyczny, niż obecna regulacja. W stosunku do aktualnie obowiązujących przepisów rozwiązanie to zapewnia ochronę interesów tych rolników, którzy chcieliby zawarcia umowy z nabywcą w jednej z tych form, z drugiej zaś zmniejsza obciążenia biurokratyczne nałożone obecnie na nabywców, którzy mają obowiązek zachowania formy pisemnej dla każdej zawieranej umowy niezależnie od jej wartości.

Należy również zauważyć, że brak woli zawarcia umowy w formie przewidzianej w ustawie dotyczy często obu jej stron. W wielu przypadkach również rolnicy nie są zainteresowani jej zawarciem, bowiem zależy im na szybkiej transakcji ograniczonej do minimum formalnego. Najczęściej wtedy posługują się oni argumentacją, że tego rodzaju dokument nie jest im on do niczego potrzebny. Taka postawa stawia nabywców w trudnym położeniu z punktu widzenia dostosowania własnej praktyki do obowiązujących przepisów. Proponowane więc rozwiązanie zapewni, że ci rolnicy, którzy będą zainteresowani zawarciem umowy w formie przewidzianej w ustawie będą mogli jednostronnie spowodować zaistnienie takiego obowiązku.

Aby wykluczyć wątpliwości, co do tego, czy żądanie zawarcia umowy rzeczywiście zostało złożone przez rolnika wobec nabywcy, ustawa powinna przewidywać obowiązek, aby żądanie to zostało złożone w jednej z form przewidzianych w ustawie (tj. na piśmie, w formie elektronicznej lub dokumentowej). W przypadku złożenia oświadczenia przez rolnika o woli zawarcia umowy w tej formie, nabywca byłby zobowiązany do dotrzymania odpowiedniej formy.

Ad 3)

Ad a)

Art. 38q ust. 1c projektu przewiduje dla nabywcy obowiązek przechowywania umowy przez okres 2 lat, licząc od końca roku, w którym została zrealizowana ostatnia dostawa w ramach

tej umowy. Należy stanowczo podkreślić, że wymóg dwuletni jest nieodpowiedni do rodzaju dokumentu, jakim jest umowa kupna-sprzedaży rzeczy ruchomych w postaci produktów rolnych. Okres 2 lat nie ma żadnego uzasadnienia i w żaden sposób tak długi czas nie wpłynie na ochronę praw podmiotów, w których interesie wprowadzono regulację zawartą w art. 38q ustawy o ARR. Takie rozwiązanie na pewno znacznie zwiększy koszty działania przedsiębiorstw.

Z drugiej strony ustawa o ARR stanowi, że za niedochowanie okresu 2 lat grozi firmie realizacja normy art. 40i oraz następnych ustawy o ARR czyli sankcja finansowa, bowiem w sytuacji kontroli przez Agencję Rynku Rolnego, już po wykonaniu umowy, taki przedsiębiorca nie będzie mógł wykazać kontrolerom z Agencji, na jakich zasadach, oraz w jakiej formie prawnej nabył produkty rolne. Co ważne obowiązek przechowywania dotyczy każdej umowy i bez znaczenia jest wartość transakcji.

W związku z powyższym Zespół postuluje skrócenie okresu z 2 lat do 3 miesięcy, licząc od dnia ich rozwiązania lub wygaśnięcia. Takie rozwiązanie jest racjonalne i w żaden sposób nie utrudnia ani nie wyłącza możliwości skontrolowania umów przez Agencję Rynku Rolnego.

Ad b)

Wskazane jest nie tylko obniżenie okresu przechowywania z 2 lat do 3 miesięcy z określeniem, że okres ten zaczyna bieg od rozwiązania lub wygaśnięcia umów, ale również wprowadzenie minimalnej granicy kwotowej jednorazowej transakcji do 10 000 zł brutto, do której takie umowy nie muszą być w ogóle przechowywane przez przedsiębiorcę.

Za takim rozwiązaniem przemawiają względy praktyczne. Członkowie Zespołu podnosili argument, że ustawowo usankcjonowany obowiązek zawierania umów najbardziej odcisnął się na małych producentach, którzy poprzez długi okres przechowywania wszystkich umów bez rozróżnienia wartości transakcji są pozbawiani wiarygodności finansowej (np. dla banków). Stało się tak dlatego – jak podkreślili Członkowie Zespołu – koszty sporządzenia umowy dla małej transakcji często przekraczają wartość przedmiotu samej transakcji. W rezultacie nabywca mając wybór między małym a większym dostawcą, którego jednorazowa dostawa przekracza kwotę 10 000 zł brutto jest rozstrzygający na jego korzyść.

Należy mocno podkreślić, że choć mali producenci posiadają produkt wysokiej jakości, to z uwagi na stosunkowo wysokie koszty transakcji nabycie produktów rolnych u takiego rolnika o wartości jednorazowej niższej niż 10 000 zł brutto traci sens ekonomiczny.

Ad c)

Dopuszczenie w ustawie ARR na potrzeby kontroli Agencji Rynku Rolnego możliwości przechowywania umów w postaci elektronicznej jest rozwiązaniem mającym na celu obniżenie u nabywców kosztów przygotowania, zawarcia i przechowywania umów. Należy podkreślić, że taki sposób archiwizacji – poza potanieniem obrotu prawnego – znacznie ułatwi i przyspieszy dostępność do dokumentów w razie, gdy zaistnieje taka potrzeba.

Biorąc powyższe Zespół postuluje projektowanej normie w art. 38q ust. 1c nadać następujące brzmienie:

1c. Umowę, o której mowa w ust. 1 i ust. 1a, nabywca, o którym mowa w ust. 1, przechowuje przez 3 miesiące, licząc od dnia jej rozwiązania lub wygaśnięcia. Obowiązek wymieniony w zdaniu pierwszym dotyczy umowy, której jednorazowa wartość transakcji przekracza 10 000 zł brutto. Umowę można przechowywać w postaci elektronicznego pliku”;

Ad 4)

Postuluje się, by w art. 38q ust. 3a ustawy o ARR dodać warunek, że dyrektor oddziału terenowego Agencji podejmuje działania kontrolne tylko wtedy, jeśli takie żądanie zostanie zgłoszone pisemnie przez którąkolwiek ze stron.

Za takim rozwiązaniem przemawiają względy praktyczne jak i prawne. Jak to zostało napisane na wstępie usankcjonowanie karą pieniężną umów prowadzi do rozregulowywania rynków, bowiem ustawa o ARR nie uwzględnia specyfiki rynków, traktując je oraz każdą dokonywaną na nich transakcję jednakowo.

Tymczasem nabywcy dążą do dobrej współpracy z producentami. Unikają konfliktowości i w razie możliwego zaistnienia sporu lub już istnienia sporu dążą do jego polubownego rozwiązania. Tak dzieje się w wielu przypadkach, bowiem nabywcom, w obecnych na rynku warunkach konkurencji, zależy na dobrej reputacji (marce) niż na opinii kontrowersyjnego odbiorcy (nabywcy).

Prawdą jest także to, że nie każdy spór zostaje rozstrzygnięty przez strony. W ocenie Zespołu Doraźnego rozwiązanie, w którym dyrektor oddziału terenowego Agencji będzie zobligowany do podjęcia interwencji wraz z możliwością skorzystania z całej palety uprawnień, jeśli takie żądanie zostanie zgłoszone pisemnie przez którąkolwiek ze stron, służy realizacji celów, jakie postawił Projektodawca w ustawie o ARR w zakresie art. 38q.

Biorąc powyższe Zespół postuluje, by art. 38q ust. 3a ustawy o ARR nadać następujące brzmienie:

„3a. Dyrektor oddziału terenowego Agencji właściwy według miejsca siedziby lub zamieszkania nabywcy tylko wtedy przeprowadza czynności sprawdzające spełnienia obowiązku zawierania umów, o których mowa w ust. 1, jeśli jedna ze stron złoży pisemny wniosek o przeprowadzenie kontroli”.

Ad 5)

Art. 38q ust. 4 ustawy o ARR stanowi, że minister właściwy do spraw rynków rolnych może określić, w drodze rozporządzenia, minimalny okres obowiązywania umowy, o której mowa w ust. 1, oraz minimalny okres od zawarcia umowy do realizacji dostawy, mając na względzie zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Należy podkreślić, że przedmiotowa regulacja jest niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej oraz art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, który stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W świetle tych przepisów konstytucyjnych delegacja w art. 38q ust. 4 do określenia minimalnego okresu obowiązywania umowy nie jest wykonaniem ustawy, bo w ustawie o ARR w żadnym jej przepisie nie ma mowy o minimalnym okresie obowiązywania umowy. Tymczasem art. 38q ust. 4 daje uprawnienie do określenia obowiązku ustawowego aktem niższego rzędu, co jest jaskrawym naruszeniem art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze *in fine*.

Ponadto art. 38q ust. 1c projektu ustawy o ARR przewiduje okres 2 letni przechowywania umów. Ta propozycja stoi w sprzeczności z art. 38q ust. 4. Razem te regulacje naruszają art. 22 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Z tychże względów uchylenie tego przepisu jest w pełni uzasadnione i konieczne dla bezpieczeństwa prawnego.

Ad 6)

Propozycja wyróżnienia kilku zdarzeń, z którymi związane są kary jest słusznym kierunkiem. Jednak próg 10% w sytuacji, gdy nabywca nabywa bez pisemnej umowy lub bez umowy zawartej w formie dokumentowej lub elektronicznej jest rażąco za wysoki.

Należy mieć na uwadze, że przyczyny nabycia produktów rolnych bez umowy pisemnej lub bez zachowania formy dokumentowej lub elektronicznej w normalnym procesie biznesowym są różne np. skutek pośpiechu, niekompetencji pracownika czy siły wyższej. W żadnym przypadku nie jest to rezultatem wrogiego nastawienia czy chęci wyzysku podmiotu słabszego itp.

Działanie świadome nabywcy ukierunkowane na przejęcie bez zobowiązania prawnego, określającego istotne warunki transakcji trudno uznać za nabycie w ogóle, bo w takiej sytuacji raczej ma miejsce umyślne i nielegalne przejęcie czyjejś własności rzeczy ruchomych, a sam czyn wyczerpuje znamiona kodeksu karnego.

Z tego też względu utrzymanie progu 10% z przyjęciem z góry, że doszło do umyślnego, niedozwolonego nabycia, które należy sankcjonować tak wysoką karą jest charakterystyczne dla prawa karnego, a nie cywilnego. Jednocześnie należy podkreślić, że takie podejście z punktu widzenia prawnego jest a priori uznaniem winy i celowego działania nabywcy bez możliwości i konieczności zweryfikowania tegoż domniemania.

Projektodawca, wprowadzając kary podkreślał, że chodzi o wyeliminowanie zjawiska nadużywania pozycji silniejszej na rynku w nabywaniu produktów rolnych i zapewnienia słabszym ochrony. Tymczasem do art. 40i ust. 1 zostało przeniesiona sankcja karnoadministracyjna.

Należy podkreślić, że Rozporządzenie 1308/2013 w żadnym przepisie nie przewiduje sankcji w postaci kar finansowych. To polski Projektodawca wprowadził do ustawy o ARR kary pieniężne, które z punktu widzenia celów legislacyjnych dla umów dostawy daleko wykraczają poza granice prawa cywilnego.

Zważyć należy, że przedmiotem sankcji finansowej są stosunki cywilnoprawne, których stronami są osoby fizyczne lub osoby prawne. Umowy dostawy, które reguluje art. 38q i następne ustawy o ARR, nie są szczególnym typem umów cywilnoprawnych. Niewątpliwie sankcjonowanie w art. 40i oraz 40j ustawy o ARR skutku braku umowy lub wadliwości umowy jest narzuceniem stosunkowi cywilnoprawnemu wymiaru administracyjnoprawnego, zabezpieczonego egzekucją administracyjną. Tego rodzaju rozwiązanie ma wyłącznie charakter represyjny i stanowi ingerencję w cywilny stosunek umowny.

Z racji, że przedmiotem sankcji jest stosunek cywilnoprawny, zastosowany wymiar kary pieniężnej jest więc nieadekwatny do ciężaru naruszenia. Należy podkreślić, że ewentualna negatywna konsekwencja (np. brak umowy, wadliwa umowa) nie ma charakteru publicznego, ale zachodzi jedynie dla jednej ze stron umowy. Z tego powodu obniżenie progów kar jest w pełni uzasadnione.

Istotą polityki kar, obok przywrócenia stanu sprzed, jest także represja oraz element wychowawczy. Obowiązujący jak i projektowany wymiar kar pieniężnych dla umów cywilnoprawnych przy dostawie ewidentnie ma wymiar represyjny i karnoadministracyjny. Co ważne w art. 40j ustawy o ARR w żadnym z ustępów nie ma mowy, że postępowanie w sprawie wymiaru kary jest procesem administracyjnym, pozwalającym stronie na uczestniczenie w tym procesie – oraz najważniejsze – dającym możliwość jego zaskarżenia. Przepis art. 40j nie odsyła do kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdza jedynie, że decyzja o karze ma postać decyzji administracyjnej. Z kolei egzekucja nałożonych kar

pieniężnych następuje w trybie jeszcze innej ustawy – o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Taka regulacja nie spełnia charakteru wychowawczego a jedynie czysto represyjny. Rozumiejąc jednak potrzebę ochrony interesu słabszego podmiotu należy również dostrzec wymiar ekonomiczny kar, który prowadzi do rozregulowywania rynku, bowiem nabywcy nie chcąc się narażać na karę już zmienili politykę zawierania umów z dostawcami, pozbawiając ich długoterminowej stabilności finansowej. W efekcie rozpoczął się proces rozregulowywania i destabilizowania rynku.

Należy jeszcze podkreślić, że żadna firma, będąca nabywcą w rozumieniu art. 38q ustawy o ARR, nie stawia sobie za cel wykorzystywania prawnego dostawców oraz ich ekonomicznego drenowania. Taka polityka, przy dzisiejszym poziomie konkurencji, szybko by doprowadziła do wyeliminowania danego przedsiębiorstwa z rynku przez samych dostawców (producentów), którzy nie chcieliby z nim współpracować.

W świetle powyższego proponowane przez Zespół Doraźny progi „do 3%” dla braku umowy oraz nie zawarcie umowy w którejkolwiek z form, oraz „do 2%” zamiast 4% i 5% (ust 1b, ust. 1c oraz ust. 1d w art. 40i projektu ustawy o ARR) są już wystarczająco dokuczliwe ekonomicznie dla nabywcy i realizują przede wszystkim ważną cechę kary – kryterium wychowawcze. Tego rodzaju zapis z użyciem wyrazu „do” pozwoli dyrektorowi oddziału terenowego Agencji Rynku Rolnego stosować politykę karania zależną od stopnia i rodzaju przewinienia.

Takie ujęcie skutków zachowań niezgodnych z ustawą jest bardziej akceptowalne społecznie i minimalizuje negatywne skutki deregulacji, choć ich nie eliminuje. Ponadto taka technika legislacyjna istotnie osłabia sporny karnoadministracyjny charakter pierwotnej regulacji, choć również go nie eliminuje.

Ponadto skoro Projektodawca wprowadza stopniowanie progu kar dla uchybień sankcjonując je 1% karą, to możliwe jest także przyjęcie rozwiązania w postaci „do 1%” dla poszczególnych przewinień oraz „do 2%” dla sumowania kar, co jest bardziej akceptowalne społecznie i minimalizuje negatywne skutki deregulacji, choć również ich nie eliminuje.

Ad 7)

Rozróżnienie kilku zdarzeń, z którymi związane są kary, jest słusznym kierunkiem. Z uwagi jednak na to, że do umów, do których odnosi się art. 38q ustawy o ARR są umowami cywilnoprawnymi konieczne jest wprowadzenie normy do ustawy o ARR, która uwalniałaby nabywcę od odpowiedzialności w sytuacji, gdy brak pisemnej umowy (lub umów w innych formach) lub wadliwość umowy jest rezultatem okoliczności niezależnych od nabywcy. Kodeks cywilny przewiduje takie sytuacje. Dodanie takiego przepisu pozwoli zachować spójność z prawem cywilnym.

Ponadto konieczne jest wprowadzenie odpowiedzialności dostawcy w sytuacji, gdy do umowy nie dojdzie lub umowa stała się wadliwa z powodu jego zachowania lub okoliczności leżących po jego stronie. Praktyka handlowa zna wiele takich sytuacji.

W związku z tym Zespół proponuje, by projekcie ustawy o ARR w art. 40i po ust. 1d dodać ust 1e w następującym brzmieniu:

„1e. Kar przewidzianych w ust. 1 oraz ust. 1a-1d nie stosuje się, jeśli nabycie bez umowy lub nie zawarcie umowy, w którejkolwiek z dopuszczalnych form lub zawarcie umowy niespełniającej warunków jest następstwem okoliczności niezależnych od nabywcy, albo przyczyny leżą po stronie producenta”.

Ten przepis pozwoli zachować równowagę stron stosunku cywilnoprawnego oraz realizuje punkt 127 Preambuły Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 671, z późn. zm.), (zwane dalej: Rozporządzeniem 1308/2013) zwłaszcza we fragmencie, że będzie przy tym przestrzegane prawo Unii Europejskiej oraz w szczególności nie naruszy właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i wspólnej organizacji rynku.

Ad 8)

Art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 stanowi, że akapit drugi pozostaje bez uszczerbku dla prawa producenta do sprzeciwienia się stosowaniu takiego minimalnego okresu obowiązywania, pod warunkiem iż złoży taki sprzeciw na piśmie. W takim przypadku strony mają swobodę negocjacji wszystkich elementów umowy, w tym elementów, o których mowa w ust. 4 lit. c).

Ustawa o ARR w art. 38q i następnych nie zawiera oraz projekt ustawy o ARR nie przewiduje możliwości, o której mowa w tym przepisie Rozporządzenia 1308/2013.

W świetle praktyki transakcji handlowych i stosowania do nich przepisów ustawy o ARR wydaje się konieczne dodanie do ustawy takiego uprawnienia, co pozwoli na zachowanie elementarnych cech swobody stron w zawieraniu transakcji.

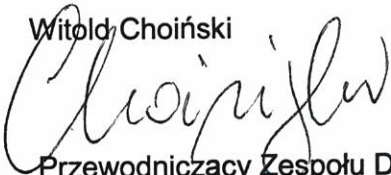
Ad 9)

Kodeks cywilny w art. 77 [1] § 1 stanowi, że gdy umowę zawartą pomiędzy przedsiębiorcami bez zachowania formy pisemnej jedna strona niezwłocznie potwierdzi w piśmie skierowanym do drugiej strony, a pismo to zawiera zmiany lub uzupełnienia umowy, niezmieniające istotnie jej treści, strony wiąże umowa o treści określonej w piśmie potwierdzającym, chyba że druga strona niezwłocznie się temu sprzeciwiła na piśmie. Z kolei § 2 tego przepisu stanowi, że gdy umowę zawartą pomiędzy przedsiębiorcami bez zachowania formy dokumentowej jedna strona niezwłocznie potwierdzi w dokumencie skierowanym do drugiej strony, a dokument ten zawiera zmiany lub uzupełnienia umowy, niezmieniające istotnie jej treści, strony wiąże umowa o treści określonej w dokumencie potwierdzającym, chyba że druga strona niezwłocznie się temu sprzeciwiła w dokumencie.

Jeśli zgodnie z powyższymi przepisami, gdy umowę zawartą pomiędzy przedsiębiorcami bez zachowania właściwej formy jedna strona niezwłocznie potwierdzi w piśmie (odpowiednio dokumencie) skierowanym do drugiej strony, a pismo (odpowiednio dokument) to zawiera zmiany lub uzupełnienia umowy, niezmieniające istotnie jej treści, strony wiąże umowa o treści określonej w piśmie (odpowiednio dokumencie) potwierdzającym, chyba że druga strona niezwłocznie się temu sprzeciwiła na piśmie (odpowiednio dokumencie).

Niewątpliwie brak jest uzasadnienia dla karania nabywcy produktów rolnych, jeżeli każda ze stron, w tym dostawca, posiada możliwość uzupełnienia braku lub naprawy błędu w umowie. Jak już zostało to napisane wyżej kodeks cywilny zawiera rozwiązania (dla przedsiębiorców uczestniczących w obrocie produktami rolnymi), które pozwalają na usunięcie ewentualnych braków formalnych transakcji. Należy zauważyć, że dostawcy produktów rolnych zawierają te umowy w ramach profesjonalnej działalności gospodarczej i ten mechanizm ma do nich zastosowanie. Tymczasem na gruncie przepisu art. 38q wątpliwe jest, by tego rodzaju konwalidacja była dopuszczalna bez konsekwencji czyli poniesienia kary pieniężnej. Wprowadzenie konwalidacji jest bezwzględnie konieczne, jeśli ma być zachowana spójność z prawem cywilnym i zapewnione bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawno-gospodarczego.

Biorąc powyższe pod uwagę Zespół Doraźny wnosi o rozpatrzenie możliwości uwzględnienia sugerowanych zmian w prawie.

Witold Choiński

Przewodniczący Zespołu Doraźnego

Załącznik:

1. Zdanie odrębne Polskiego Związku Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej „POLSUS”.