

September 29th, 2019

The European Commission

**Internal Market, Industry, Entrepreneurship and
SMEs Directorate-General DG GROW/B/2 N105 4/66
B-1049 Brussels**

Ref: Notification Number 2019/340/PL (Poland)

Polish Ministry of Entrepreneurship and Technology (hereinafter **MET**) on 15 July 2019 has notified the European Commission (hereinafter **EC**) based on the Directive (EU) 2015/1535 on the draft of Polish Act amending the Act on the organisation of certain agricultural markets and the Act on counteracting the fraudulent use of contractual advantage in the marketing of agricultural and food products (hereinafter **Draft Act**).

Stowarzyszenie Krajowa Unia Producentów Soków, i.e. the National Union of Juice Producers Association (hereinafter **KUPS**) is a non-profit organization that gathers and integrates 45 producers of juices, nectars and drinks. KUPS represents companies supplying approx. 70% of fruit and vegetable juices and producing about 70% of concentrated fruit and vegetable juices in Poland.

Legal provisions planned in the Draft Act may influence domestic and community operations of KUPS members as it implements to Polish legal system the ability for the Minister of Agriculture and Rural Development (hereinafter **MARD**) to introduce via executive ordinances of the following restrictions:

- The statutory minimum price (in the Draft Act called as the reference price) (hereinafter **Minimum Price**) for purchase from the Polish producer of the agricultural products selected by MARD amongst of the products listed in the exhibit no I to the Treaty on Functioning of the European Union (hereinafter **TFEU**),
- The minimum duration of the contract for delivery of agricultural products (hereinafter **Minimum Contract Duration**),
- The minimum waiting period between signing of the contract until the day of delivery of agricultural products (hereinafter **Minimum Waiting Period**),

- The deadline to conclude the contract for delivery of agricultural products (hereinafter **Deadline to Conclude Contract**).

Breach of the regulations on Minimum Price would be subject to the penalty imposed by the Office of Competition and Consumer Protection up to 3% of the turnover. Breach of the regulations on Minimum Contract Duration, Minimum Waiting Period and Deadline to Conclude Contract would be subject to various penalties imposed by the National Center of Agriculture Support counted from the value of the transaction (depending on the circumstance 0,5% per day or in total: 8%, 10%, 15% or possibly more due to cumulation).

Participants of the agricultural markets rise numerous fears and arguments against the Draft Act, e.g.:

- arbitrariness of selection of the products that will be subject to the Minimum Price,
- arbitrariness of the formula that will determine the Minimum Price,
- uselessness of the formula to determine the Minimum Price of selected products (e.g. the formula does not fit to calculate Minimum Price for non-plant-based products or processed agricultural products – due to absence of “*yield in kg per hectare*” factor),
- anti-innovative effect (against automatization) of the formula to calculate the Minimum Price (due to factors of medium work time and medium remuneration),
- paralysis of trade with agricultural products due to over regulation of statutory moment of delivery of the products (Minimum Waiting Period),
- paralysis of trade with agricultural products due to over regulation of statutory deadline to conclude contracts (Deadline to Conclude Contract),
- paralysis of free and open game of competition in trade with agricultural products due to regulations of Minimum Waiting Time and Deadline to Conclude Contract.

Participants of the agricultural markets also underline that Draft Act may influence international and community trade with agricultural products as provisions of Minimum Price, Minimum Contract Duration, Minimum Waiting Period and Deadline to Conclude Contract will be binding extraterritorially and as a result will also restrict foreign entrepreneurs.

For the purpose of this notification process, KUPS has engaged barrister-at-law Michał Dudkowiak of Dudkowiak Kopec Putyra Law Firm specialized in Polish and EU Agricultural Laws to present the legal opinion on consistency of the Draft Act with the Common Agricultural Policy, Common Organisation of Agricultural Markets and the Regulation (EU) no 1308/2013. The opinion is enclosed to this cover letter and it appear to be comprehensive and reliable.

In final conclusions it was stipulated in the opinion i.a.:

- *“Regulation of the Unfair Act of Purchase of a Product Below the Reference Price will undoubtedly affect the rights and obligations of participants in the common market, as it will apply to numerous purchase scenarios with the participation of entities from different Member States of the European Union. Above all, however, it*

should be concluded that buyers of products (regardless of the country of origin) will be required each time to check whether there is no Polish element in the transaction (e.g. whether the production took place in Poland, or whether the product was not produced in a Polish branch of a foreign entity or whether the product has not been processed in Poland), and if it is found that the Polish element in the transaction will be obliged to purchase products from suppliers (regardless of the country of origin) at a price not lower than the Reference Price established in Poland, if only the transaction can cause effects on the territory of Poland, otherwise, in the event of a contractual advantage, buyers will be exposed to the sanction provided for in art. 33 of the Advantage Act”

- *“The regulation of the Unfair Act of Purchase of a Product Below the Reference Price is contrary to EU law, as it enters the field of competence granted [...] and exercised exclusively by the EU [...]. This regulation will apply extraterritorial [...] and, consequently, will affect the rights and obligations of common market participants [...] of all products listed in Annex 1 to the TFEU [...]. In particular, however, the draft regulation does not reveal the grounds authorizing a Member State to supplement the CMO regulations, because it:*
 - a. threatens the implementation of the principle of free movement and determination of sales prices adopted in Regulation 1308/2013 on the basis of free play of competition [...],*
 - b. is detrimental to competitive relationships by preventing some of these producers from benefiting from lower manufacturing costs in order to offer more attractive prices [...],*
 - c. is not of a procedural and organizational nature aimed at implementing EU regulations [...],*
 - d. is not for combating frauds [...],*
 - e. pursues analogous objectives to those set out by the TFEU under the CAP [...],*
 - f. moreover, in terms of objectives, it does not manifest other general objectives (falling within the competence of the Member States) than those set by the CMO [...].”*
- *“The regulation of the Minimum Waiting Period contained in the Draft Act is contrary to EU law because it enters the field of competence conferred [...] and exercised exclusively by the EU [...]. This regulation will apply extraterritorial [...] and, consequently, will affect the rights and obligations of common market participants [...] on numerous agricultural markets. The regulation of the Minimum Waiting Period is contrary to art. 168 section 6 of Regulation 1308/2013 by the EU principle of free negotiation of all terms of contracts for the supply of agricultural products, and above all the subordinated principle of free negotiation of delivery dates (Article 168 (6) in conjunction with paragraph 4 (c) (ii) and (v) of Regulation 1308/2013) [...]. The regulation of the Minimum Waiting Period is contrary to the idea of the common market and threatens its implementation - which constitutes a violation of art. 4 paragraph 3 TEU. Accepting the thesis adopted by the Promoting Ministry that Member States could freely set waiting periods (i.e. periods from the date of the contract to the date of delivery) for selected products, destroys the existence of common markets for agricultural products and leads to their separation into local markets conditioned by delivery dates and forcing planning purchases based on local legal regulations. It is unacceptable from the point of view of the common agricultural markets that each individual purchase transaction for agricultural products from one of the Member States requires verification of local regulations regarding the waiting period. In particular, however, the proposed regulation of the Minimum Waiting Period does not reveal the grounds authorizing a Member State to supplement the CMO regulations [...]*
- *The regulation of the Contracting Deadline in the Draft Act is contrary to EU law because it enters into the field of competence granted [...] and exclusive exercise by the EC [...]. This regulation will apply*

extraterritorial [...] and, consequently, will affect the rights and obligations of common market participants [...] on numerous agricultural markets. Regulation of the Contracting Deadline is contrary to the one expressed in art. 168 section 6 of Regulation 1308/2013 by the EU principle of free negotiation of all terms of contracts for the supply of agricultural products, and above all with its subordinate principle of free negotiation of the time of conclusion of the contract (Article 168 (6) in conjunction with paragraph 4 (a)) of Regulation 1308/2013) [...]. Regulation of the Contracting Deadline is contrary to the idea of the common market and threatens its implementation - which is a violation of art. 4 paragraph 3 TEU. Accepting the thesis adopted by the Project Promoter that Member States could freely set acceptable deadlines for concluding contracts for selected products, destroys the existence of common markets for agricultural products and leads to their separation into local markets conditioned by acceptable deadlines for concluding contracts and forcing planning of purchases based on local legal regulations. It is unacceptable from the point of view of common agricultural markets that each individual transaction for the purchase of agricultural products from one of the Member States requires verification of local regulations regarding the permitted date of conclusion of contracts. In particular, however, the proposed regulation of the Deadline for Concluding the Agreement does not reveal the grounds authorizing a Member State to supplement the CMO regulations, [...]

When presenting our opinion, we want to emphasize that some of the solutions proposed in the draft **may be contrary to the regulations of European Union, in particular in the field of:**

- **breach of the rule of the occupied field in relation to shared competences of the European Union and the Member State,**
- **contrary to the principle of the free movement of goods,**
therefore, it is necessary to re-examine the draft provisions in terms of their legitimacy and adapt their wording to the rules set out in EU law.

Expressing hope that the position presented above will meet with the interest of the European Commission,

Sincerely,

Barbara Groele

General Secretary of The Polish
Association of Juice Producers

Attachment:

1. LEGAL OPINION on the compliance of the Act amending the Act on the organization of certain agricultural markets and the Act on counteracting the unfair use of contractual advantage in trade in agricultural and food products (UD526) with the common agricultural policy, the common organization of agricultural markets and the Regulation of the European Parliament and of the Council (EU) No 1308/2013 of 17 December 2013 establishing a common organization of the markets in agricultural products and repealing Council Regulations (EEC) No 922/72, (EEC) No 234/79, (EC) No 1037/2001 and (EC) No 1234/2007

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie zgodności ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD526) ze wspólną polityką rolną, wspólną organizacją rynków rolnych oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007

Warszawa, dnia 23 sierpnia 2019 roku

SPIS TREŚCI:

I.	CZĘŚĆ WSTĘPNA	3
II.	OPIS PROJEKTOWANEJ REGULACJI	4
III.	OCENA ZGODNOŚCI PROJEKTOWANEJ REGULACJI Z WPR, WORR ORAZ ROZPORZĄDZENIEM 1308/2013	10
	Zakres zastosowania – Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej	11
	Zakres zastosowania – Minimalny Okres Umowy, Minimalny Okres Wyczekiwania oraz Termin Zawarcia Umowy	14
	Zgodność regulacji z WPR, WORR oraz Rozporządzeniem 1308/2013	15
	WPR oraz jej cele	17
	WORR.....	18
	Wykluczenie kompetencji państw w ramach WORR – analiza orzecznictwa	19
	Wykluczenie kompetencji państw w ramach WORR – najnowsze orzecznictwo (The Scotch Whisky Association)	23
	Podsumowanie – pola kompetencji państw członkowskich w ramach WORR (pkt 58).....	25
	Ocena Projektu Ustawy pod kątem wkroczenia przez Projektodawcę w zajęte pole kompetencji Unii.....	27
	Ocena: Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej	27
	Ad. do pkt. 58.a	27
	Ad. do pkt. 58.b	28
	Ad. do pkt. 58.c	29
	Ad. do pkt. 58.d	30
	Podsumowanie: Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej.....	30
	Ocena: Minimalny Okres Umowny - Ad. do pkt. 58.a.....	31
	Podsumowanie: Minimalny Okres Umowny.....	32
	Ocena: Minimalny Okres Wyczekiwania	32
	Ad. do pkt. 58.a	32
	Ad. do pkt. 58.b.....	33
	Ad. do pkt. 58. c.....	33
	Ad. do pkt. 58.d.....	36
	Podsumowanie: Minimalny Okres Wyczekiwania	36
	Ocena: Termin Zawarcia Umowy	37
	Ad. do pkt. 58.a.....	37
	Ad. do pkt. 58.b.....	37
	Ad. do pkt. 58. c	38
	Ad. do pkt. 58.d.....	41
	Podsumowanie: Termin Zawarcia Umowy.....	41
IV.	PODSUMOWANIE ZASADNICZYCH KONKLUZJI	42

I. Część wstępna

Autor:

Niniejsza opinia została sporządzona przez adwokata Michała Dudkowiaka¹, wspólnika kancelarii Dudkowiak Kopeć Putyra sp.j.² (www.dudkowiak.com), absolwenta Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (kierunek prawo) oraz Uniwersytetu w Cambridge (dyplom z prawa brytyjskiego oraz europejskiego).

Zleceniodawca:

Niniejsza opinia została sporządzona na zlecenie Stowarzyszenia Krajowej Unia Producentów Soków z siedzibą w Warszawie (02-532) przy ul. Rakowieckiej 36 lok. 340.

Przedmiot opinii:

Zbadanie zgodności ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD526) ze wspólną polityką rolną, wspólną organizacją rynków rolnych oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007.

Stosowane skróty:

- **Cena Referencyjna** – cena referencyjna dla produktów lub podkategorii produktów objętych Wykazem Produktów Objętych Ceną Referencyjną
- **Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej, Nabycie Poniżej Ceny Referencyjnej lub NPCR** – czyn nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej (art. 7 ust. 3 Ustawy Przewagowej), polegający na nabywaniu wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu rolnego lub spożywczego lub jego podkategorii, dla których została ustalona cena referencyjna, poniżej tej ceny przez nabywcę, który nabywa ten produkt lub podkategorię produktu bezpośrednio od dostawcy który go wytworzył lub od innych podmiotów wskazanych w ustawie
- **Minimalny Okres Umowy** – minimalny okres obowiązywania umowy, o której mowa w nowym, projektowanym art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR

¹ Adw. Michał Dudkowiak: <https://www.dudkowiak.com/our-team/michal-dudkowiak.html>

² Dudkowiak Kopeć Putyra sp.j.: <https://www.dudkowiak.com/>

- **Minimalny Okres Wyczekiwania** – minimalny okres od zawarcia umowy, o której mowa w nowym, projektowanym art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR, do realizacji dostawy w ramach tej umowy
- **Projektodawca** – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- **Projekt Ustawy** – projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD526)
- **Rozporządzenie 1308/2013** – 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
- **Termin Zawarcia Umowy** – termin zawarcia umowy, o której mowa w nowym, projektowanym art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR
- **TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- **TS, Trybunał lub Trybunał Sprawiedliwości** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
- **TUE** – Traktat o Unii Europejskiej
- **Ustawa ONRR** – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 945)
- **Ustawa Przewagowa** – ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 517)
- **WORR** – Wspólna Organizacja Rynków Rolnych
- **WPR** – Wspólna Polityka Rolna
- **Wykaz Produktów Objętych Ceną Referencyjną** – wykaz produktów i ich podkategorii, dla których ustala się cenę referencyjną, wydawany przez Ministra ds. rynków rolnych, na podstawie nowego, projektowanego art. 7a ust. 5 Ustawy Przewagowej

II. Opis projektowanej regulacji

1. Dnia 30 maja 2019 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął ze zmianami i zarekomendował Radzie Ministrów projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (UD526) (dalej: **Projekt Ustawy**). Autorem i pomysłodawcą Projektu Ustawy jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej **Projektodawca**). Dnia 15 lipca 2019 r. Projekt Ustawy został notyfikowany Komisji Europejskiej na podstawie dyrektywy

2015/1535/UE, ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, i zarejestrowany pod numerem powiadomienia 2019/340/PL (Polska). Dnia 22 lipca 2019 roku Projekt Ustawy wpłynął do Sejmu (Druk 3698). Dnia 24 lipca 2019 roku Projekt Ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Bieżący stan prac legislacyjnych można śledzić pod adresem: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=301DB5A0EBF1E940C12584410046F0A9>

2. Uzasadnienie Projektu Ustawy stanowi, iż projektowane rozwiązania legislacyjne mają przede wszystkim na celu „wzmocnić pozycję rynkową rolników w celu zapewnienia im ceny pokrywającej koszty produkcji”³, oraz, w ocenie Projektodawcy, „przyczyni[ć] się do sprawiedliwego podziału marż w łańcuchu dostaw żywności”⁴. Drugim, równorzędnym celem projektowanych rozwiązań jest „stabilizacja rynków rolnych, w tym rynku owoców”⁵ oraz ułatwienie planowania „produkcji rolnej z większym wyprzedzeniem”⁶. Na końcu uzasadnienia Projektu Ustawy wskazuje się również, iż proponowane rozwiązania mają „zagwarantować bardziej przejrzyste warunki funkcjonowania podmiotów w obrocie produktami rolnymi”⁷.
3. Przechodząc do omówienia konkretnych rozwiązań należy rozpocząć od zmian proponowanych w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 945) (dalej **Ustawa ONRR**).
4. Po pierwsze, poprzez modyfikację art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR, proponuje się aby zakres zastosowania przepisów ustanawiających obowiązek zawierania pisemnych umów rozciągnąć na umowy dostarczania rzepaku, rzepiku oraz ziemniaków.
5. Po drugie, poprzez modyfikację art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR, proponuje się aby zakres zastosowania przepisów ustanawiających obowiązek zawierania pisemnych umów rozciągnąć również na transakcje pomiędzy producentem⁸ a „pośrednikiem, który nie zbywa tych produktów rolnych bezpośrednio konsumentom finalnym”.

³ Strona 1 uzasadnienia Projektu Ustawy

⁴ idem

⁵ Strona 2 uzasadnienia Projektu Ustawy

⁶ idem

⁷ Strona 11 uzasadnienia Projektu Ustawy

⁸ będącego rolnikiem w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., str. 608, z późn. zm.⁴),

6. Po trzecie, poprzez dodanie ust. 1ba w art. 38q Ustawy ONRR, proponuje się ustanowienie wyłączenia od obowiązku zawierania pisemnych umów na dostarczanie produktów rolnych w przypadku, gdy producent⁹:
 - sprzedaje produkty rolne za pośrednictwem giełdy towarowej lub
 - systemu obrotu instrumentami finansowymi lub
 - na terenie rolno-spożywczych rynków hurtowych prowadzonych przez spółki prawa handlowego, których przeważająca działalność polega na wynajmie i zarządzaniu nieruchomościami na użytek handlu hurtowego artykułami rolno-spożywczymi.

7. Po czwarte, poprzez modyfikację art. 38q ust. 4 Ustawy ONRR, proponuje się rozszerzenie delegacji dla Ministra właściwego do spraw rynków rolnych do wydania rozporządzenia określającego:
 - minimalny okres obowiązywania umowy, o której mowa w art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR (dalej **Minimalny Okres Umowy**),
 - minimalny okres od zawarcia umowy, o której mowa w art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR, do realizacji dostawy w ramach tej umowy (dalej **Minimalny Okres Wyczekiwania**),
 - termin zawarcia umowy, o której mowa w art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR (dalej **Termin Zawarcia Umowy**).

8. Po piąte, poprzez dodanie ust. 5 w art. 38q Ustawy ONRR, proponuje się ustanowienie wyłączeń od obowiązków stosowania się do Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy, które to wyłączenia znajdowałyby zastosowanie w razie złożenia przez producenta na piśmie stosownego sprzeciwu.

9. Po szóste, poprzez dodanie ust. 1ca – 1 cc w art. 40i Ustawy ONRR, proponuje się uzupełnienie katalogu kar:
 - o karę w wysokości 10 % zapłaty, nakładaną na producenta za zbycie produktów rolnych bez obowiązkowej umowy – tj. regulację symetryczną do przewidzianej w art. 40i ust. 1 Ustawy ONRR,
 - o karę w wysokości 10 % zapłaty, nakładaną na podmiot niedotrzymujący Minimalnego Okresu Umowy lub Minimalnego Okresu Wyczekiwania,
 - o karę w wysokości 0,5 % za każdy dzień opóźnienia, nie więcej jak 15 % zapłaty, nakładaną na podmiot niedotrzymujący Terminu Zawarcia Umowy,
 - o karę w wysokości 5.000 zł lub 8 % zapłaty, nakładaną na podmiot niestosujący porozumień, decyzji lub praktyk uzgodnionych w ramach uznanej organizacji

⁹ idem

producentów, zrzeszenia organizacji producentów lub uznanej organizacji międzybranżowej.

10. Poza powyższymi, w Ustawie ONRR proponuje się szereg innych, mniej istotnych zmian, które ze względu na cel niniejszej opinii pomija się w powyższym omówieniu.
11. Projekt Ustawy, poza zmianami Ustawy ONRR, proponuje również zmiany w ustawie z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 517) (dalej **Ustawa Przewagowa**), które to omawia się w poniższych punktach.
12. Po pierwsze, poprzez zmianę treści pkt 3 w art. 5 Ustawy Przewagowej, proponuje się nadanie nowej definicji produktu rolnego i spożywczego uznając, iż jest to *„produkt wymieniony w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także produkt niewymieniony w tym załączniku, ale przetworzony z wykorzystaniem produktów wymienionych w tym załączniku, z przeznaczeniem do spożycia”*.
13. Po drugie, poprzez zmianę treści art. 3 ust. 2 Ustawy Przewagowej, proponuje się, aby nieuczciwym wykorzystywaniem przewagi kontraktowej był nie tylko czyn sprzeczny z dobrymi obyczajami, ale również czyn sprzeczny z *„przepisami o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi”*.
14. Po trzecie, poprzez uzupełnienie katalogu przykładowych czynów nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej (art. 7 ust. 3 Ustawy Przewagowej), proponuje się wprowadzenie nowego czynu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej, polegającego na *„nabywaniu wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu rolnego lub spożywczego będącego produktem wymienionym w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [...] lub podkategorii produktu, dla których została ustalona cena referencyjna, poniżej tej ceny przez nabywcę, który nabywa ten produkt lub podkategorię produktu bezpośrednio od dostawcy, który wytworzył ten produkt lub podkategorię produktu, lub od:*
 - *spółdzielni zrzeszającej tych dostawców,*
 - *grupy producentów rolnych w rozumieniu przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach,*
 - *uznanej organizacji producentów owoców i warzyw w rozumieniu przepisów o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu,*
 - *uznanej organizacji producentów w rozumieniu przepisów o organizacji niektórych rynków rolnych,*

- uznanej organizacji producentów w rozumieniu przepisów o organizacji rynków mleka i przetworów mlecznych.”

(dalej zwanym **Nieuczciwym Czynem Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej** lub w skrócie **Nabyciem Poniżej Ceny Referencyjnej** lub **NPCR**).

15. Po czwarte, poprzez dodanie nowej delegacji w projektowanym art. 7a ust. 5 Ustawy Przewagowej, proponuje się aby Minister do spraw rynków rolnych określał w drodze rozporządzenia „*wykaz produktów lub podkategorii produktów, dla których ustala się cenę referencyjną*” (dalej **Wykaz Produktów Objętych Ceną Referencyjną**) mając na uwadze „*krajową produkcję rolną poszczególnych produktów lub podkategorii produktów, jak również uwzględniając ich sposób zagospodarowania oraz ryzyko wystąpienia nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej*”.
16. Po piąte, poprzez dodanie w projektowanym art. 7a ust. 1 Ustawy Przewagowej, proponuje się aby cenę referencyjną (dalej **Cena Referencyjna**) określonego produktu i określonej podkategorii produktu ustalał „*minister właściwy do spraw rynków rolnych w terminie do dnia 31 marca każdego roku, na okres od dnia 1 kwietnia danego roku do dnia 31 marca kolejnego roku, według następującego wzoru:*

$$C = \frac{(k_{n-3} + k_{n-2} + k_{n-1})/3}{(p_{n-3} + p_{n-2} + p_{n-1})/3} + \frac{(t_{n-3} + t_{n-2} + t_{n-1})/3}{(p_{n-3} + p_{n-2} + p_{n-1})/3} * g_{n-2} * i_{n-1}$$

gdzie:

- C* – oznacza cenę referencyjną odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w złotych za kilogram,
- k_{n-1}* – oznacza średnie koszty wytworzenia odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym, z wyłączeniem kosztów pracy, poniesione w roku poprzedzającym dany rok w złotych na hektar,
- k_{n-2}* – oznacza średnie koszty wytworzenia odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym, z wyłączeniem kosztów pracy, poniesione w drugim roku poprzedzającym dany rok w złotych na hektar,
- k_{n-3}* – oznacza średnie koszty wytworzenia odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym, z wyłączeniem kosztów pracy, poniesione w trzecim roku poprzedzającym dany rok w złotych na hektar,
- p_{n-1}* – oznacza średni plon odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym uzyskany w roku poprzedzającym dany rok w kilogramach na hektar,

- p_{n-2} – oznacza średni plon odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym uzyskany w drugim roku poprzedzającym dany rok w kilogramach na hektar,
- p_{n-3} – oznacza średni plon odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym uzyskany w trzecim roku poprzedzającym dany rok w kilogramach na hektar,
- t_{n-1} – oznacza średni czas pracy przeznaczony na wytworzenie odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym w roku poprzedzającym dany rok w godzinach na hektar,
- t_{n-2} – oznacza średni czas pracy przeznaczony na wytworzenie odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym w drugim roku poprzedzającym dany rok w godzinach na hektar,
- t_{n-3} – oznacza średni czas pracy przeznaczony na wytworzenie odpowiednio produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym w trzecim roku poprzedzającym dany rok w godzinach na hektar,
- g_{n-2} – oznacza koszty pracy w drugim roku poprzedzającym dany rok w złotych na hektar,
- i_{n-1} – oznacza indeks zmiany wynagrodzeń w przetwórstwie przemysłowym w roku poprzedzającym dany rok w stosunku do drugiego roku poprzedzającego dany rok.”

podczas gdy „przy ustalaniu ceny referencyjnej za:

1) gospodarstwo towarowe uważa się gospodarstwo, o którym mowa w art. 5 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1217/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 328 z 15.12.2009, str. 27, z późn. zm.));

2) koszty pracy uważa się średnie wynagrodzenie za pracę w gospodarstwach towarowych”;

oraz „cenę referencyjną określonego produktu i określonej podkategorii produktu ustala się na podstawie danych opracowanych w wyniku badań prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy, z tym że indeks zmiany wynagrodzeń w przetwórstwie przemysłowym w roku poprzedzającym dany rok w stosunku do drugiego roku poprzedzającego dany rok ustala się na podstawie wyników informacji statystycznych ogłaszanych, udostępnianych lub rozpowszechnianych zgodnie z przepisami o statystyce publicznej.”.

17. Po szóste, poprzez dodanie nowej delegacji w projektowanym art. 7a ust. 6 Ustawy Przewagowej, proponuje się aby Minister właściwy do spraw rynków rolnych określał w drodze obwieszczenia Ceny Referencyjne na produkty wskazane w Wykazie Produktów Objętych Ceną Referencyjną „w terminie do 31 marca każdego roku”.
18. Poza powyższymi, w Ustawie Przewagowej proponuje się szereg innych, mniej istotnych zmian, które ze względu na cel niniejszej opinii pomija się w powyższym omówieniu.
19. Dla dopełnienia obrazu projektowanych zmian w Ustawie ONRR oraz Ustawie Przewagowej należy wskazać, iż proponuje się, aby te weszły w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia. Przewiduje się również przepisy intertemporalne w myśl, których:
- do umów zawartych przed dniem wejścia w życie Projektu Ustawy stosować się będzie przepisy dotychczasowe,
 - w postępowań w sprawie kar nakładanych na podstawie Ustawy ONRR wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie Projektu Ustawy stosować się będzie przepisy dotychczasowe,
 - Ceny Referencyjne na okres od wejścia w życie ustawy do dnia 31 marca 2020 roku, Minister właściwy do spraw rynków rolnych określi w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie Projektu Ustawy.

III. Ocena zgodności projektowanej regulacji z WPR, WORR oraz Rozporządzeniem 1308/2013

20. Uzasadnienie Projektu Ustawy zawiera lakoniczną konkluzję, iż „Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej”¹⁰, a ponadto, iż „Projektowane przepisy nie są dyskryminujące i mają jednakowe zastosowanie wobec podmiotów krajowych, jak i podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich Unii Europejskiej nabywających produkty wytworzone w Polsce oraz prowadzących działalność gospodarczą na terenie Polski.”¹¹. Co interesujące z ostatniej wersji uzasadnienia zniknęło stwierdzenie, które pojawiało się w poprzedniej wersji uzasadnienia Projektu Ustawy, iż „projektowane regulacje są zgodne z traktatową swobodą przepływu towarów z art. 34 i art. 35 TFU, tj. nie wprowadzają ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie surowców rolnych ponieważ dotyczą tylko pierwszego nabycia od producenta rolnego”.

¹⁰ Strona 10 uzasadnienia Projektu Ustawy

¹¹ Strona 10 uzasadnienia Projektu Ustawy

21. Brak jest w uzasadnieniu Projektu Ustawy dalszych odniesień co do zgodności regulacji z Prawem Unii Europejskiej, a przede wszystkim brak jest odniesień co do zgodności z fundamentalnymi regulacjami dot. rolnictwa w Unii Europejskiej, tj. ze Wspólną Polityką Rolną (dalej **WPR**), Wspólną Organizacją Rynków Rolnych (dalej **WORR**), tudzież z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (dalej **Rozporządzenie 1308/2013**).
22. Analizę zgodności Projektu Ustawy z WPR, WORR oraz Rozporządzeniem 1308/2013 należy rozpocząć jednak od określenia zakresu terytorialnego i podmiotowego zastosowania zmienianej regulacji po to, aby ustalić czy potencjalnie będzie ona oddziaływała na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku. Analiza w tym zakresie zostanie ograniczona do projektowanych instytucji: Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej, Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy.

Zakres zastosowania – Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej

23. Zgodnie z Projektem Ustawy regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej ma zostać wprowadzona do Ustawy Przewagowej. Art. 1 Ustawy Przewagowej reguluje zakres terytorialny jej zastosowania stanowiąc, iż stosuje się ją do wszystkich czynów, które wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Sformułowanie to jest wyrazem zasady eksterytorialności regulacji¹² w myśl, której „ustawa ma zastosowanie niezależnie od miejsca podejmowania praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową”, a dla jej zastosowania „istotne jest wyłącznie, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wystąpiły lub mogły wystąpić skutki praktyki objętej zakazem z art. 6”¹³.
24. W ujęciu podmiotowym, zgodnie z art. 1 Ustawy Przewagowej, ustawę tę stosuje się do „nabywców produktów rolnych lub spożywczych lub dostawców tych produktów”¹⁴. Ustawa nie

¹² M. Namysłowska, A. Piszcz (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Komentarz*. Warszawa 2017

¹³ *idem*

¹⁴ Pojęcia dostawcy, nabywcy oraz przedsiębiorcy reguluje art. 5 Ustawy Przewagowej: „dostawca - przedsiębiorca, który wytwarza lub przetwarza produkty rolne lub spożywcze lub odpłatnie zbywa je nabywcy”; „nabywca - przedsiębiorca, który bezpośrednio lub pośrednio nabywa od dostawcy produkty rolne lub spożywcze w celu ich sprzedaży, odsprzedaży lub przetworzenia”; „przedsiębiorca - przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798, 650, 1637, 1669 i 2243 oraz z 2019 r. poz. 128).”

wprowadza dalej idących kryteriów podmiotowych, a w szczególności narodowości lub terytorium pochodzenia.

25. Należy jednak zwrócić uwagę, że projektowana regulacja dot. Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej ma nieco zawężony podmiotowy zakres zastosowania w stosunku do ogólnej regulacji zawartej w art. 1 Ustawy Przewagowej. W myśl projektowanego art. 7 ust. 3 pkt 5 Ustawy Przewagowej - Nabycie Poniżej Ceny Referencyjnej będzie dotyczyć tylko i wyłącznie relacji nabywca - dostawca będący wytwórcą produktu¹⁵ wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji należy przyjąć Intencją Projektodawcy jest objęcie regulacją Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej tylko pierwszej transakcji w łańcuchu żywnościowym i tylko w odniesieniu do produktów wytworzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W tym miejscu nadmienić należy, iż Projektodawca nie zdefiniował pojęcia wytworzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Brak ów definicji może być o tyle problematyczny, iż regulacja Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej może dotyczyć wszystkich produktów wymienionych w załączniku nr I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tj. również produktów o charakterze pochodnym, w tym np. przetworów z mięsa, ryb lub skorupiaków, mięczaków i innych bezkręgowców wodnych lub przetworów z warzyw, owoców, orzechów lub innych części roślin¹⁶.
26. W podsumowaniu powyższych wywodów należy stwierdzić, że regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej będzie miała zastosowanie eksterytorialne, w tym np. do transakcji między następującymi podmiotami:
- Polski dostawca produktu produkcji pierwotnej zbywa produkt wytworzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: PL->UE],
 - Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) (np. funkcjonujący w Polsce formie oddziału podmiotu zagranicznego) zbywa produkt produkcji pierwotnej wytworzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->UE],
 - Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) (np. funkcjonujący w Polsce formie oddziału podmiotu zagranicznego) zbywa produkt produkcji pierwotnej

¹⁵ Pojęcie produktu na potrzeby NPCR również zawężono do: produktu rolnego lub spożywczego będącego produktem wymienionym w załączniku nr I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

¹⁶ W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na błąd logiczny Projektodawcy - projektowany w art. 7a ust. 1 Ustawy Przewagowej wzór nie nadaje się do obliczenia Ceny Referencyjnej dla produktów pochodzenie nieroślinnego, jak również produktów roślinnych pochodnych (z przetworzenia) ponieważ elementem konstrukcyjnym wzoru jest „średni plon”, który to nie występuje w produkcji zwierzęcej albo w przypadku produktów powstałych z przetworzenia jednego lub kilku produktów roślinnych.

wytworzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z Polski – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->PL],

- Polski dostawca produktu produkcji wtórnej zbywa produkt wytworzony (przetworzony) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: PL->UE],
- Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) zbywa produkt produkcji wtórnej wytworzony (przetworzony) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np. mięso pochodzenia UE zostaje przetworzone usługowo w zakładzie w Polsce) nabywcy z Polski – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->PL],
- Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) zbywa produkt produkcji wtórnej wytworzony (przetworzony) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np. mięso pochodzenia UE zostaje przetworzone usługowo w zakładzie w Polsce) nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->UE].

27. W związku z powyższym należy uznać, iż regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej będzie, bez wątpienia miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku, albowiem będzie znajdowała zastosowanie do rozlicznych stanów faktycznych z udziałem podmiotów pochodzących z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przede wszystkim należy jednak skonkludować, iż nabywcy produktów (bez względu na kraj pochodzenia) będą zobowiązani każdorazowego zbadania czy w transakcji nie występuje element Polski (np. czy wytworzenie nastąpiło na terytorium Polski, czy np. produktu nie wytworzono w polskim oddziale podmiotu zagranicznego albo czy produktu nie przetworzono usługowo na terytorium Polski), a w razie stwierdzenia, iż element polski w transakcji występuje zobowiązani będą do nabywania produktów od dostawców (bez względu na kraj pochodzenia) po cenie nie niższej niż ustalona w Polsce Cena Referencyjna, jeżeli tylko transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Polski, w przeciwnym wypadku, w razie wystąpienia przewagi kontraktowej¹⁷, nabywcy będą narażeni na sankcję przewidzianą w art. 33 Ustawy Przewagowej¹⁸.

¹⁷ Definicja przewagi kontraktowej zawarta jest w art. 7 ust. 1 Ustawy Przewagowej, który to stanowi, że „Przewagą kontraktową w rozumieniu ustawy jest występowanie znacznej dysproporcji w potencjale ekonomicznym nabywcy względem dostawcy albo dostawcy względem nabywcy.”

¹⁸ Art. 33 Ustawy Przewagowej stanowi, iż „Prezes Urzędu może nałożyć na dostawcę albo nabywcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 3% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli dostawca albo nabywca, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6.”

Zakres zastosowania – Minimalny Okres Umowy, Minimalny Okres Wyczekiwania oraz Termin Zawarcia Umowy

28. Terytorialny i podmiotowy zakres zastosowania regulacji dot. Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy można rozważyć łącznie, albowiem wszystkie te instytucje mają być dodane do Ustawy ONRR. Ta jednak nie posiada ogólnej regulacji zakresu zastosowania, w związku z czym, zakres zastosowania projektowanych regulacji należy wyprowadzić z art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR dotyczącego obowiązku zawierania pisemnych umów na dostarczanie produktów rolnych. W myśl bowiem Projektu Ustawy Minimalny Okres Umowy, Minimalny Okres Wyczekiwania oraz Termin Zawarcia Umowy ma dotyczyć obowiązku zawierania pisemnych umów na dostarczanie produktów rolnych – tj. umów, o których mowa w art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR.
29. Jako, że treść art. 38q ust. 1 Ustawy ONRR ma być również znowelizowana za pośrednictwem Projektu Ustawy, do określenia zakresu zastosowania Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy posłużę się jego nowym, projektowanym brzmieniem. Zgodnie z Projektem Ustawy obowiązek zawierania pisemnych umów ma dotyczyć każdego dostarczania produktów rolnych [...] „*przez producenta będącego rolnikiem w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit a rozporządzenia 1307/2013 [...], którego gospodarstwo rolne jest położone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, do pierwszego nabywcy będącego przetwórcą lub dystrybutorem, [...], lub pośrednikiem [...]*”¹⁹. Omawiana regulacja, zarówno w obecnym, jak i projektowanym brzmieniu nie posiada terytorialnych ograniczeń zastosowania. Element ograniczenia terytorialnego występuje tylko i wyłącznie w kryteriach podmiotowych zastosowania, ponieważ stosuje się ją wyłącznie do producentów, których gospodarstwo rolne położone jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z drugiej jednak strony, brak jest jakichkolwiek ograniczeń terytorialnych po stronie przetwórcy, dystrybutora lub pośrednika, którzy objęci będą zakresem regulacji nawet gdyby pochodzili spoza UE.
30. W podsumowaniu powyższych wywodów należy stwierdzić, że regulacja Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy będzie miała zastosowanie eksterytorialne w odniesieniu do przetwórców, dystrybutorów oraz pośredników, w tym np. do transakcji między następującymi podmiotami:
- Producent z Polski lub z UE (np. w formie oddziału podmiotu zagranicznego) posiadający gospodarstwo rolne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który zbywa produkty rolne pierwszemu nabywcy z innego państwa członkowskiego UE, a będącego przetwórcą, dystrybutorem lub pośrednikiem.

31. W związku z powyższym należy uznać, iż regulacja Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy będzie, bez wątpienia miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku, albowiem będzie znajdowała zastosowanie do rozlicznych stanów faktycznych z udziałem pierwszych nabywców pochodzących z różnych państw członkowskich UE. Przede wszystkim należy jednak skonkludować, iż pierwsi nabywcy (bez względu na kraj pochodzenia) będą zobowiązani do nabywania produktów rolnych od producentów (z Polski lub z UE), których gospodarstwo rolne położone jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zachowaniem Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy, w przeciwnym wypadku będą narażeni na sankcje projektowane w art. 40i Ustawy ONRR.
32. Sam fakt ustalenia w pkt. 31 oraz 27, iż projektowane regulacje będą miały wpływ na wspólny rynek nie oznacza, iż są one niezgodne z prawem Unii Europejskiej, to bowiem nie zakazuje stanowienia prawa, które ma wpływ na wspólny rynek, a zaledwie formułuje szereg wymogów, które należy spełnić, aby ów prawo było zgodne ze wspólnym rynkiem. W kolejnych punktach niniejszego opracowania należy dokonać analizy zgodności projektowanej regulacji z WPR, WORR oraz Rozporządzeniem 1308/2013.

Zgodność regulacji z WPR, WORR oraz Rozporządzeniem 1308/2013

33. Ocenę zgodności projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej należy rozpocząć od udzielenia odpowiedzi na fundamentalne pytanie - czy regulowana materia²⁰ wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich, czy Unii? Innymi słowy - czy państwa członkowskie są władne regulować tę materię na poziomie krajowym, czy może została ona przekazana do wyłącznej kompetencji Unii w celu spójnego uregulowania na poziomie wspólnotowym?
34. Celem udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie, należy w pierwszej kolejności ustalić do jakiej dziedziny należy projektowana materia i jaki jest jej konkretny przedmiot. Na obecnym etapie i dla celów dalszej analizy wystarczy dokonać ustaleń na dość ogólnym poziomie. Wydaje się, iż konkluzje w tym zakresie stosunkowo łatwo poczynić na podstawie uzasadnienia do Projektu Ustawy. Nie ulega wątpliwości, iż Projekt Ustawy dotyczy rolnictwa i w tej dziedzinie zmierza do „stabilizacj[i] rynków rolnych, w tym rynku owoców”²¹ oraz do wzmocnienia pozycji

²⁰ a w szczególności regulacja dot. Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej, Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy

²¹ Strona 2 uzasadnienia Projektu Ustawy

„rolników w celu zapewnienia im ceny pokrywającej koszty produkcji”²². Instrumentami służącymi do realizacji tych celów ma być wprowadzenie kar za nabywanie produktów po cenach niższych jak referencyjne (Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej), obowiązek zawierania umów na okres nie krótszy niż 6 miesięcy (Minimalny Okres Umowy), obowiązek wyczekiwania określonego okresu pomiędzy zawarciem umowy a dostawą (Minimalny Okres Wyczekiwania) oraz obowiązek zawarcia umów do określonego terminu (Termin Zawarcia Umowy).

35. Naczelną zasadą Unii Europejskiej z zakresie podziału kompetencji pomiędzy Unię, a Państwa Członkowskie jest wyrażona w art. 5 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej **TUE**) zasada przyznania, zgodnie z którą „*granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania*”. Kompetencje Unii mogą przybrać formę kompetencji wyłącznych²³ lub kompetencji dzielonych²⁴. Określenie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej **TFUE**) kompetencji Unii w danej dziedzinie, jako wyłącznej „*oznacza zakaz działania państw członkowskich w tym zakresie*”²⁵, natomiast określenie kompetencji Unii w danej dziedzinie jako dzielonej, co do zasady, upoważnia państwa członkowskie do stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnych na zasadach określonych w art. 2 ust 2 TFUE.
36. W odniesieniu do kompetencji dzielonych pomiędzy Unię a państwa członkowskie, w art. 2 ust. 2 TFUE formułuje zasadę tzw. zajętego pola, w myśl której „*jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji*”²⁶. Jak stwierdził Rzecznik Generalny Yves Bota w opinii w sprawie C-333/14 „*kompetencja dzielona ze swej natury może zatem przekształcić się w wyłączną kompetencję przez wykonywanie, jeśli Unia przyjmuje środki w danej dziedzinie i w związku z tym pozbawia państwa członkowskie ich uprawnień normatywnych wskutek następczej utraty kompetencji powiązanej z zasadą „zajętego pola” przez środki przyjęte na poziomie Unii*”²⁷.

²² Strona 1 uzasadnienia Projektu Ustawy

²³ Saganek Przemysław. Art. 3. [w]: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89). Wolters Kluwer Polska, 2012.

²⁴ Saganek Przemysław. Art. 4. [w]: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89). Wolters Kluwer Polska, 2012.

²⁵ Saganek Przemysław. Art. 3. [w]: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89). Wolters Kluwer Polska, 2012.

²⁷ Pkt 27 Opinii Rzecznika Generalnego Yves Bota w sprawie C-333/14 - The Scotch Whisky Association

37. W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z art. 4 TFUE „rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych” należy do dziedzin, w których Unia dzieli kompetencje w państwach członkowskich.
38. Ustalenie więc, czy Projektodawca nie wkroczył w zakres kompetencji Unii, wymagać będzie ustalenia czy materia, którą reguluje Projekt Ustawy (zob. pkt 34) jest już uregulowana przez Unię w sposób kompleksowy, a zarazem czy Unia dokonała tzw. „zajęcia pola” i wyłączyła uprawnienie państw członkowskich do dalszego regulowania ów materii.

WPR oraz jej cele

39. Centralne znaczenie w zakresie wyznaczania kompetencji Unii w dziedzinie rolnictwa mają przepisy art. 38-44 TFUE. Art. 39 TFUE stanowi, iż „Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa”. Zadania WPR określa art. 39 TFUE, który stanowi, iż „celami wspólnej polityki rolnej są:
- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
 - b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
 - c) stabilizacja rynków;
 - d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
 - e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.”
40. Porównanie celów wyznaczonych Unii w TFUE (zob. pkt 39) z celami przyjętymi przez Projektodawcę w Projekcie Ustawy (zob. pkt 2 oraz 34) pokazuje, iż cele są częściowo identyczne (stabilizacja rynków), a częściowo podobne (podniesienie dochodu osób pracujących w rolnictwie i wzmocnienie pozycji rynkowej rolników w celu zapewnienia im ceny pokrywającej koszty produkcji). Poniższa tabela obrazuje omawiane porównanie celów:

	Cele wyznaczone Unii w TFUE w ramach WPR	Cele przyjęte przez Projektodawcę w Projekcie Ustawy
1.	„podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie” ²⁸	„wzmocnić pozycję rynkową rolników w celu zapewnienia im ceny pokrywającej koszty produkcji” ²⁹

²⁸ Art. 39. ust. 1 pkt c) TFUE

²⁹ Strona 1 uzasadnienia Projektu Ustawy

2.	„stabilizacja rynków” ³⁰	„stabilizacja rynków rolnych, w tym rynku owoców” ³¹
----	-------------------------------------	---

41. Podobieństwo celów projektowanej regulacji oraz celów wyznaczonych Unii w TFUE nie oznacza jeszcze niezgodności Projektu Ustawy z prawem Unii Europejskiej, ale daje podstawy do zbadania, jakie pola kompetencji w ramach tych celów zostały już zajęte na wyłączność przez Unię (zob. pkt 36 oraz 38).

WORR

42. Art. 40 TFUE stanowi, iż Unia w wykonaniu celów WPR (zob. 39) „ustanawia [...] wspólną organizację rynków rolnych”. Teoretycznie WORR może być realizowany przez Unię w trzech alternatywnych formach intensywności³². Niemniej jednak już na etapie formułowania koncepcji WPR dokonano wyboru najbardziej intensywnej formy zorganizowania i funkcjonowania WORR – tj. wariantu jednolitej europejskiej organizacji rynkowej³³.
43. Jak stanowi art. 40 ust. 2 TFUE - WORR może obejmować wszelkie środki konieczne do osiągnięcia celów WPR, „a zwłaszcza regulację cen, subwencje służące produkcji i wprowadzaniu na rynek różnych produktów, systemy magazynowania i przewozu oraz wspólne mechanizmy stabilizacji przywozu i wywozu”, ponadto WORR „wyklucza wszelką dyskryminację między producentami lub konsumentami wewnątrz Unii”, a wspólna polityka cenowa „powinna się opierać na wspólnych kryteriach i jednolitych metodach kalkulacji”³⁴.

Rozporządzenie 1308/2013

44. Obecnie centralnym aktem regulującym WORR jest Rozporządzenie 1308/2013 uchwalone w ramach reformy „WPR do 2020 roku”, której celem było „zharmonizować, uspołnić i uprościć przepisy”³⁵ dot. WORR. Jak wskazano w pkt. 2 oraz 3 preambuły „rozporządzenie powinno zawierać wszystkie podstawowe elementy wspólnej organizacji rynku produktów rolnych” oraz „powinno mieć zastosowanie do wszystkich produktów rolnych wymienionych w załączniku I

³⁰ Art. 39. ust. 1 pkt b) TFUE

³¹ Strona 2 uzasadnienia Projektu Ustawy

³² Jak stanowi Artykuł 40 TFUE (dawny artykuł 34 TWE) „1. Do osiągnięcia celów przewidzianych w artykule 39 ustanawia się wspólną organizację rynków rolnych. Zależnie od produktów, organizacja ta przybiera jedną z następujących form: a) wspólne reguły konkurencji; b) obowiązkowa koordynacja różnych krajowych organizacji rynkowych; c) europejska organizacja rynkowa.”

³³ Tomkiewicz Elżbieta. Art. 40. [w]: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89). Wolters Kluwer Polska, 2012.

³⁴ Art. 40 ust. 2 TFUE

³⁵ Pkt 1 preambuły do Rozporządzenia 1308/2013

do Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) oraz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) (razem „Traktaty”) w celu zapewnienia wspólnej organizacji rynku dla wszystkich tych produktów, zgodnie z wymogami art. 40 ust. 1 TFUE”.

45. W ramach Rozporządzenia 1308/2013 dokonano uporządkowania wspólnych instrumentów regulacji rynków rolnych, tj.: wspólnych cen rolnych, systemu interwencyjnego skupu produktów rolnych, dopłat z tytułu przechowywania produktów rolnych, różnorodnych instrumentów służących limitowaniu produkcji rolnej, dopłat do konsumpcji produktów rolnych, wsparcia działalności organizacji i zrzeszeń producentów, refundacji eksportowych, cła, kontyngentów ilościowych, systemu licencjonowania eksportu i importu produktów rolnych³⁶.
46. Rozporządzenie 1308/2013 jest efektem uporządkowania WORR, ta jednak tworzyła się przez lata, dlatego w celu ustalenia zajęcia pola kompetencji przez Unię, należy również sięgnąć do historycznego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które jest bardzo rozbudowane.

Wykluczenie kompetencji państw w ramach WORR – analiza orzecznictwa

47. Jak wskazuje P. Saganek³⁷ „**na gruncie polityki rolnej pojawiło się bardzo rozbudowane orzecznictwo TS dotyczące wykluczenia kompetencji państw dopiero w wyniku działania Wspólnoty**”.
48. Przegląd orzecznictwa dot. podziału kompetencji pomiędzy Unię, a państwa członkowskie w ramach WORR potwierdza, że „**za utrwalony w orzecznictwie Trybunału uznać należy pogląd, zgodnie z którym utworzenie wspólnej organizacji rynku rolnego wyłącza jednostronne kompetencje państw członkowskich do stanowienia przepisów krajowych w zakresie objętym działaniem wspólnej organizacji danego rynku rolnego**”³⁸. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w następujących orzeczeniach:

³⁶ Aneta Jarosz-Angowska, w *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 312, 2017, str. 40-49

³⁷ Saganek Przemysław. Art. 4. W: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*. Wolters Kluwer Polska, 2012.

³⁸ Tomkiewicz Elżbieta. Art. 40. W: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*. Wolters Kluwer Polska, 2012.

- a. *W sprawie nr 40/69 Hauptzollamt Hamburg p. Bollman TS wskazał, że państwa nie mogą podejmować działań, które modyfikowałyby zakres zastosowania rozporządzeń lub prowadziłyby do ich uzupełnienia (podobnie w sprawie 39/70 Norddeutsches Vieh-und Fleisch-kontor; 35/71 Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft)³⁹.*
- b. *W sprawie 3/74 Einfuhr und Vorratsstelle Getreide p. Pfuetzenreuter doprecyzował, że interpretacja przez państwa rozporządzeń wspólnotowych nie może przybrać postaci ogólnych norm⁴⁰.*
- c. *W sprawie 159/73 Hannoverische Zucker p. Hauptzollamt Hannover TS stwierdził, że reguły wspólnej organizacji rynku cukru stanowią zamknięty system w tym znaczeniu, że nie pozostawia on państwom członkowskim kompetencji do uzupełniania luk w prawie poprzez odwołanie się do prawa krajowego⁴¹.*
- d. *Podobnie, we wspomnianej już sprawie 22/70 Komisja p. Radzie (sprawa ERTA), TS uznał, że fakt wydania przez Wspólnotę wspólnych reguł (w tym przypadku rozporządzenia) powoduje, że państwa członkowskie nie mogą zaciągać zobowiązań międzynarodowych, które wpływałyby na te wspólne reguły⁴².*
- e. *Z kolei w sprawie 34/73 Variola TS stwierdził, że niedopuszczalne jest wydawanie przepisów krajowych, które powtarzałyby normy zawarte w rozporządzeniu, chyba że ono samo przewiduje w tym zakresie wydawanie aktów prawa krajowego. Można powiedzieć, że skoro nie jest dopuszczalne wydawanie przepisów powtarzających słowo w słowo treść rozporządzenia, to tym bardziej nie jest dopuszczalne nie tylko wydawanie przepisów względem nich sprzecznych, lecz także w ogóle wkraczających w sferę regulowaną rozporządzeniem⁴³.*
- f. *W sprawie 177/78 Pigs and Bacon Trybunał stwierdził, że w ramach wspólnej organizacji rynku wieprzowiny państwa członkowskie nie mają kompetencji materialno-prawnych do określania w drodze legislacji krajowych dodatkowych premii dla producentów bekonu, które nie zostały przewidziane w przepisach prawa wspólnotowego. Ustanowione przez ustawodawcę irlandzkiego specjalne świadczenia finansowe dla producentów krajowych uznane zostały za sprzeczne z założeniami jedności wspólnego rynku⁴⁴.*
- g. *Podobne stanowisko zajął Trybunał w sprawie 18/72 Granaria Graaninkoopmaatschappij p. Produktschap voor Veeroeder, twierdząc, że państwa członkowskie nie mają kompetencji do zwalniania importerów produktów rolnych z państw trzecich z obowiązku opłacania opłat wyrównawczych, które uregulowane są przepisami rozp. 120/67. Z uwagi na ogólne zastosowanie i wiążący charakter rozporządzeń unijnych, zdaniem TS*

³⁹ Saganek Przemysław. Art. 4. W: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89). Wolters Kluwer Polska, 2012.

⁴⁰ idem

⁴¹ idem

⁴² idem

⁴³ idem

⁴⁴ Tomkiewicz Elżbieta. Art. 40. [w]: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89). Wolters Kluwer Polska, 2012.

*jednostronne zwolnienie przez państwo członkowskie z takich opłat byłoby „sprzeczne z podziałem kompetencji między państwa członkowskie i WE” [...]*⁴⁵.

- h. Według TS w zakresie objętym działaniem wspólnej organizacji konkretnego rynku rolnego **„państwa członkowskie są zobligowane do powstrzymywania się od wprowadzania takich środków krajowych, które mogłyby tworzyć wyjątki od zasady jedności wspólnego rynku lub ją naruszyć”** (111/76 Van der Hazel), mając na uwadze nie tylko wyraźne przepisy prawa unijnego, lecz także cele leżące u podstaw ich ustanowienia (34/73 Variola; 50/76 Amsterdam Bulb; 36 i 71/80 Irish Creamery Milk Suppliers Association; 218/85 Cerafel; C-132/95 Jensen)⁴⁶.

49. Powyższą tezę oraz wpierający ją przegląd orzecznictwa należy uzupełnić o stanowisko P. Czechowskiego oraz A. Niewiadomskiego, którzy stwierdzając, iż „w sferze dotyczącej regulacji związanej także z branżowymi rynkami rolnymi obowiązujące krajowe regulacje powinny przestać obowiązywać w przypadku gdy powielają regulacje prawne Unii Europejskiej lub wykazują odstępstwa od tych regulacji we sferze prawa materialnego”, ponadto dodają jednak, że **krajowa regulacja jest dopuszczalna, ale powinna odnosić się „jedynie do zagadnień proceduralno-organizacyjnych związanych z wdrożeniem rozporządzeń unijnych dotyczących regulacji branżowych rynków rolnych”**⁴⁷.
50. Ponadto w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości przyjął się również pogląd, że brak kompetencji państw członkowskich do stanowienia prawa w zakresie uregulowanym postanowieniami prawa unijnego **nie przeszkadza uchwaleniu przepisów krajowych w celu zwalczania oszustw i nieprawidłowości w tym zakresie.**⁴⁸
51. Ponadto, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dot. rolnictwa wydaje się przede wszystkim akcentować kluczowe znaczenie zasady zajętego pola, wyrażonej obecnie w art. 2 ust. 2 TFUE⁴⁹, w myśl której kompetencje państw członkowskich rozciągają się na obszary nieuregulowane przez Unię (zob. pkt 36). Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzeczeniach:
- a. **W sprawie 237/82 Jongeneel Kaas TS wyraził pogląd, że brak regulacji unijnych określających wymagania jakościowe, jakim powinny odpowiadać niektóre gatunki sera, upoważnia władze krajowe do uchwalania regulacji krajowych, pod warunkiem że nie są one sprzeczne z przepisami dotyczącymi wspólnej organizacji rynku mleka**

⁴⁵ idem

⁴⁶ idem

⁴⁷ Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski. [w:] Prawo rolne, Wolters Kluwer Polska, 2017

⁴⁸ 35/71 Schleswig-Holsteinische Landwirtschaftliche Hauptgenossenschaft

⁴⁹ Art. 2 ust. 2 TFUE stanowi, iż „Jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.”

- i produktów mleczarskich* (zob. także m.in. 48/85 Komisja p. Niemcom; 207/84 De Boer)⁵⁰.
- b. Podobne stanowisko zajął TS w sprawie 16/83 Prantl, stwierdzając, że mimo istnienia wspólnej organizacji rynku wina, **władze krajowe (w tym przypadku niemieckie) mają kompetencje do określania kształtu butelek do wina, jeśli regulacje unijne są w tym zakresie niekompletne**. Zdaniem Trybunału w zakresie objętym wspólną organizacją rynku rolnego, krajowe regulacje mogą być dopuszczone także w sytuacji, gdy przepisy krajowe wydane zostały dla realizacji innych celów niż określone w ramach wspólnej organizacji danego rynku (118/86 Nertsvoederfabriek)⁵¹.
- c. Takie stanowisko zajął TS w sprawie 141-143/81 Holdijk, twierdząc, że ustanowienie wspólnej organizacji rynku rolnego (w tym przypadku rynku wołowiny i cielęciny), zgodnie z art. 40, nie powoduje wyłączenia producentów rolnych spod zakresu działania krajowych przepisów przewidzianych do osiągnięcia innych celów niż objęte wspólną organizacją (np. w zakresie ochrony zdrowia zwierząt), mimo że postanowienia krajowe mogą mieć pewien wpływ na funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku wołowiny np. przez określenie warunków produkcji rolnej, wolumenu krajowej produkcji lub jej kosztów (zob. J. McMahon, *Law of the Common Agricultural Policy*, London 2000, s. 30). **Zważywszy, że prawodawca wspólnotowy nie wydał w tej materii stosownych przepisów, do czasu ich ustanowienia i wdrożenia w życie, Trybunał uznał ważność holenderskich przepisów określających minimalne wymagania w zakresie ochrony zdrowia zwierząt**⁵².
- d. Z kolei w sprawie 47-48/83 Pluimveeslachterij Midden-Nederland TS zajął stanowisko, że w zakresie objętym działaniem wspólnej organizacji rynku drobiu i jaj dopuszczalne jest uchwalenie przepisów krajowych (w tym przypadku holenderskich), określających standardy w zakresie pakowania i uboju drobiu, jeśli w tej materii przepisy unijne nie zostały dotąd uchwalone, choć istniało upoważnienie do ich wydania. **Dopuszczalność uchwalenia takich regulacji krajowych o charakterze tymczasowym nie wynika jednak z pozostawionych państwom członkowskim kompetencji własnych (residual powers), ale raczej należy ją rozpatrywać w kontekście zasady lojalności rozumianej jako wypełnianie obowiązku współpracy państw członkowskich z organami wspólnotowymi, z myślą o osiągnięciu celów wspólnej polityki rolnej** (zob. także C-134/92 Mörlins). Zdaniem Trybunału w takich sytuacjach państwa członkowskie występują raczej w roli „powierników” wspólnych interesów (804/79 Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu)⁵³.

⁵⁰ Tomkiewicz Elżbieta. Art. 40. [w]: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89). Wolters Kluwer Polska, 2012.

⁵¹ idem

⁵² idem

⁵³ idem

***Wykluczenie kompetencji państw w ramach WORR – najnowsze orzecznictwo
(The Scotch Whisky Association)***

52. Stanowiska oraz orzecznictwo przedstawione w pkt. 48 do 51 pozostają aktualne, niemniej jednak należy je uzupełnić o przemiany WPR (która na przestrzeni ostatnich dwóch dekad, w przypadku większości rynków, ewoluowała od klasycznych systemów interwencji na rzecz liberalizacji) oraz o reformę „WPR do 2020 roku” (zob. pkt 44 oraz 45), a przede wszystkim o uchwalenie uporządkowanej i kompleksowej regulacji WORR tj. Rozporządzenia 1308/2013.
53. Wydaje się, iż wysiłku tego podjął się, na przykładzie rynku wina, Rzecznik Generalny Yves Bota w sprawie C-333/14 - The Scotch Whisky Association (dalej zwaną **sprawą The Scotch Whisky Association**). W wyroku w tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi m.in. na pytanie czy wspólna organizacja rynku wina, a w szczególności czy regulacja Rozporządzenia 1308/2013 wyklucza kompetencję państw członkowskich do ustanowienia krajowych cen minimalnych sprzedaży detalicznej wina? Dokonana przez Rzecznika Generalnego oraz Trybunał Sprawiedliwości analiza jest bardzo istotną wytyczną co do oceny Projektu Ustawy z kilku powodów. Po pierwsze, orzeczenie to jest o tyle aktualne, iż dot. stanu prawnego po wejściu w życie Rozporządzenia 1308/2013. Po drugie, pośrednio udziela również odpowiedzi na pytanie czy regulacja Rozporządzenia 1308/2013, jako kompleksowa, wyklucza jakąkolwiek krajową inicjatywę legislacyjną w zakresie organizacji rynków rolnych. A po trzecie, analizuje dopuszczalność i warunki wprowadzenia cen minimalnych na produkty objęte WORR.
54. Odniesienie konkluzji Rzecznika Generalnego oraz Trybunału Sprawiedliwości w sprawie The Scotch Whisky Association do Projektu Ustawy wymaga jednak uwzględnienia pewnych różnic, jakie występują w analizowanych stanach faktycznych. Przede wszystkim sprawa The Scotch Whisky Association dotyczy tylko i wyłącznie rynku wina, podczas gdy Projekt Ustawy dot. licznych rynków rolnych⁵⁴. Inny jest też cel regulacji, w przypadku szkockiej regulacji – celem była ochrona zdrowia obywateli; a w przypadku Projektu Ustawy jest to stabilizacja rynków rolnych oraz zapewnienie dochodu producentom (zob. pkt 2).
55. W sprawie The Scotch Whisky Association, Parlament Szkocki przyjął ustawę z 2012 r. w sprawie ustanowienia minimalnej ceny napojów alkoholowych w Szkocji. Ustawa stanowiła, że rząd szkocki określa minimalną cenę napojów alkoholowych za jednostkę (dalej **MC**) w drodze

⁵⁴ Projekt Ustawy w zakresie Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy dot. sektorów wymienionych w Rozporządzeniu 1308/2013 - art. 1 ust.2 lit.: a, c wyłącznie w zakresie buraków cukrowych, lit. f, h, i, n, o, p wyłącznie w zakresie mleka surowego, lit. q, r, s, t oraz lit. x wyłącznie w zakresie ziemniaków, rzepaku i rzepiku; natomiast w zakresie Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej dot. wszystkich produktów rolnych i spożywczych wymienionych w załączniku nr I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

przepisów wykonawczych. W 2013 r. rząd szkocki przygotował projekt dekretu wykonawczego w sprawie ustanowienia MC na kwotę 0,50 funtów szterlingów (GBP). W ramach procedury z dyrektywy 98/34/WE Komisja przekazała swoją opinię, zgodnie z którą MC stanowił ograniczenie ilościowe w rozumieniu art. 34 TFUE, które nie mogło być uzasadnione na podstawie art. 36 TFUE. W 2012 r. szereg skarżących wszczęło postępowanie sądowe w celu podważenia ważności ustawy z 2012 r. i dekretu z 2013 r. dot. MC. Od orzeczenia sądu pierwszej instancji skarżący wnieśli apelację do Court of Session (Scotland) [tj. odpowiednika Sądu Najwyższego], który to postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości, m.in. z następującym pytaniem prejudycjalnym: „Czy zgodnie z prawidłową wykładnią prawa Unii dotyczącego wspólnej organizacji rynku wina, a w szczególności rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, państwo członkowskie może zgodnie z prawem wydać przepisy krajowe ustanawiające minimalną cenę sprzedaży detalicznej wina związaną z ilością alkoholu w sprzedawanym wyrobie, czyli przepisy stanowiące odejście od zasady swobodnego kształtowania ceny przez siły rynkowe obowiązującej poza tym na rynku wina?”.

56. W orzeczeniu w sprawie *The Scotch Whisky Association* Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż „Państwa członkowskie pozostają zatem zasadniczo kompetentne do przyjęcia pewnych środków nieprzewidzianych w rozporządzeniu nr 1308/2013, z zastrzeżeniem, że te środki nie są tego rodzaju, by odbiegały od tego rozporządzenia lub mogły prowadzić do jego naruszenia albo by stanowiły przeszkodę w jego prawidłowym funkcjonowaniu (zob. podobnie wyrok *Kuipers*, C-283/03, EU:C:2005:314, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo)”⁵⁵. Równocześnie Trybunał stwierdził, iż sam fakt, że Rozporządzenie 1308/2013 milczy na temat regulacji cen na rynku wina, nie oznacza, iż pozostawia tę kompetencję do regulacji państw członkowskich. Trybunał bowiem uznał, iż **brak regulacji w tym zakresie jest wyrazem „zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji”, a „swobodne kształtowanie cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji jest częścią rozporządzenia nr 1308/2013”**⁵⁶. W tym samym tonie wypowiedział się Rzecznik Generalny, który stwierdził, że „[...] **przepisy krajowe naruszające zasadę swobodnego kształtowania cen w drodze działania podaży i popytu są zasadniczo niezgodne z rozporządzeniem [1308/2013] (...) które, w związku z tym, że nie zawiera już mechanizmu ustalania cen, opiera się na utrzymaniu skutecznej konkurencji między producentami tego samego wyrobu.**” Innymi słowy Trybunał uznał, iż brak regulacji cen na danym rynku rolnym stanowi przejaw poddania ich wolnej konkurencji i mechanizmom rynkowym, a zarazem stanowi zajęcie pola kompetencji przez Unię na wyłączność. Trybunał równocześnie stwierdził, iż nałożenie obowiązku stosowania MC „**może więc szkodzić stosunkom konkurencyjnym, uniemożliwiając niektórym z tych producentów lub importerów**

⁵⁵ Pkt 19 orzeczenia w sprawie C-333/14 *The Scotch Whisky Association*

⁵⁶ Pkt 20 orzeczenia w sprawie C-333/14 *The Scotch Whisky Association*

osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen detalicznych (zob. podobnie wyroki: Komisja/Francja, C-197/08, EU:C:2010:111, pkt 37; Komisja/Irlandia, C-221/08, EU:C:2010:113, pkt 40)⁵⁷. Równocześnie Trybunał wielokrotnie powtórzył, iż „**WORR jest oparta na zasadzie otwartego rynku, do którego każdy producent ma swobodnie dostęp w warunkach skutecznej konkurencji** (wyrok Milk Marque i National Farmers' Union, C-137/00, EU:C:2003:429, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo)⁵⁸, a „**jeden z celów WPR polega na utrzymaniu skutecznej konkurencji na rynkach produktów rolnych** (wyrok Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, pkt 37), co jest odzwierciedlone w kilku motywach rozporządzenia nr 1308/2013, takich jak motywy 15, 43, 172 i 174⁵⁹.

57. Powyższe konkluzje Trybunału Sprawiedliwości w zakresie kompetencji państw członkowskich zostały nieco złagodzone stwierdzeniem, iż „**WORR nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie stosowały zasady krajowe, które realizują inny cel interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WORR**, nawet jeżeli zasady te mogą mieć wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku w danym sektorze (zob. wyrok Hammarsten, C-462/01, EU:C:2003:33, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo)⁶⁰. W sprawie The Scotch Whisky Association uznał, iż państwo członkowskie „**może powołać się na cel ochrony zdrowia i życia ludzi**”, ponieważ „**do państw członkowskich w tym względzie należy decyzja – w granicach wyznaczonych traktatem – na jakim poziomie zamierzają zapewnić ich ochronę** (wyrok Rosengren i in., C-170/04, EU:C:2007:313, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo)⁶¹. Równocześnie zastrzegając, iż „**środek ograniczający [...] musi jednak spełniać warunki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie proporcjonalności**, to znaczy być **właściwy dla realizacji wyznaczonego celu** oraz nie wykraczać poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia (zob. analogicznie wyrok Berlington Hungary i in., C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 64)⁶², a „**badanie proporcjonalności powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem w szczególności celów WPR, a także właściwego funkcjonowania WORR, co wiąże się z obowiązkiem wyważenia między tymi celami a celem realizowanym przez badane przepisy, czyli ochroną zdrowia publicznego**⁶³.

Podsumowanie – pola kompetencji państw członkowskich w ramach WORR (pkt 58)

⁵⁷ Pkt 21 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁵⁸ Pkt 22 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁵⁹ Pkt 23 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁶⁰ Pkt 26 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁶¹ Pkt 35 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁶² Pkt 28 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁶³ Pkt 28 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

58. Podsumowując przegląd orzecznictwa oraz wypowiedzi doktryny, przedstawiony w pkt od 47 do 57, należy wyciągnąć konkluzje, iż **Unijna regulacja WORR jest co do zasady kompletna, a kompetencja państw członkowskich do uchwalania kolidujących lub uzupełniających przepisów krajowych w tym obszarze jest wyłączona (zob. pkt 47 oraz 48), chyba, że:**

- a. regulacja krajowa ogranicza się „**jedynie do zagadnień proceduralno-organizacyjnych** związanych z wdrożeniem rozporządzeń unijnych [...]”⁶⁴ (zob. pkt 49), albo
- b. regulacja krajowa ma na celu **zwalczanie oszustw i nieprawidłowości** w tym zakresie⁶⁵ (zob. pkt 50) i nie zagraża realizacji celów i funkcjonowaniu WORR⁶⁶, w tym jest adekwatna i proporcjonalna, albo
- c. regulacja krajowa dotyczy pola, na którym **Unia nie dokonała regulacji** i ów regulacja krajowa nie zagraża celom i funkcjonowaniu WORR⁶⁷, w tym jest adekwatna i proporcjonalna
 - przy czym **w zakresie ustanawiania cen minimalnych** Trybunał Sprawiedliwości uznał już, że **nie stanowi wolnego pola kompetencji brak regulacji cen na poziomie unijnym w danym sektorze jeżeli zabieg ten jest wyrazem „zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji”**, a *”swobodne kształtowanie cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji jest częścią rozporządzenia nr 1308/2013”*⁶⁸, albo
- d. regulacja **krajowa realizuje inny cel interesu ogólnego (pozostający w kompetencji państw członkowskich) niż cele wyznaczone przez WORR** i ów regulacja krajowa nie zagraża celom i funkcjonowaniu WORR⁶⁹, w tym jest adekwatna i proporcjonalna
 - przy czym za cel taki Trybunał Sprawiedliwości uznał **ochronę zdrowia**, albowiem państwa członkowskie pozostają kompetentne do ustalania poziomu na jakim zamierzają zapewnić ochronę zdrowia.

⁶⁴ Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski. [w]: *Prawo rolne*, Wolters Kluwer Polska, 2017

⁶⁵ 35/71 Schleswig-Holsteinische Landwirtschaftliche Hauptgenossenschaft

⁶⁶ Art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi, iż Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii

⁶⁷ idem

⁶⁸ Pkt 20 orzeczenia w sprawie C-333/14 *The Scotch Whisky Association*

⁶⁹ Art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi, iż Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii

Ocena Projektu Ustawy pod kątem wkroczenia przez Projektodawcę w zajęte pole kompetencji Unii

59. Ocena Projektu Ustawy pod kątem wkroczenia przez Projektodawcę w zajęte pole kompetencji Unii zostanie dokonana w oparciu o konkluzje przedstawione w pkt. 58 - osobno dla Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej, Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy.

Ocena: Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej

60. Na wstępie należy przypomnieć konkluzje powzięte na wcześniejszych etapach analizy. Regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej:
- a. realizuje analogiczne cele jak te, które TFUE wyznacza Unii w ramach WPR (zob. pkt 39 oraz 40),
 - b. będzie miała zastosowanie eksterytorialne (zob. pkt 26),
 - c. może mieć wpływ na wspólny rynek (zob. pkt 27) wszystkich produktów wymienionych w załączniku nr 1 do TFUE⁷⁰ (zob. pkt 54).

W świetle powyższego **należy odrzucić tezę, iż Nieuczciwe Nabycie Poniżej Ceny Referencyjnej ma charakter regulacji *stricte wewnątrznej*, niemającej żadnego wpływu na wspólny rynek.**

Ad. do pkt. 58.a

61. Odnosząc się do pkt. 58.a - **nie wydaje się, aby regulację Nieuczciwego Nabycia Poniżej Ceny Referencyjnej można potraktować, jako zagadnienie proceduralno-organizacyjnych** mające na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych.
62. Sama **regulacja Nieuczciwego Nabycia Poniżej Ceny Referencyjnej ma charakter materialnoprawny** (a nie proceduralno-organizacyjny), albowiem bezpośrednio reguluje stosunki pomiędzy podmiotami prawa (dostawcą, a nabywcą produktu) definiując czyn (norma sankcjonowana), którego dokonanie będzie się wiązać z karą (norma sankcjonująca).
63. Ponadto nie można uznać, iż ów regulacja wdraża przepisy rozporządzeń unijnych, jako że **brak jest w przepisach WORR, a w szczególności w Rozporządzeniu 1308/2013**

⁷⁰ Regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej dot. wszystkich produktów rolnych i spożywczych wymienionych w załączniku nr 1 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

postanowień, które nakazywałyby lub upoważniałyby państwa członkowskie do wdrożenia cen minimalnych dla produktów produkcji wymienionych w załączniku nr 1 do TFUE⁷¹.

64. Jako, że regulacja Nieuczciwego Nabycia Poniżej Ceny Referencyjnej nie ma charakteru proceduralno-organizacyjnego, mającego na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych, polski ustawodawca nie będzie mógł z tej okoliczności wywieść uprawnień do uzupełniania WORR, a zarazem uprawnień do wkroczenia w pole kompetencji zajęte na wyłączność przez Unię.

Ad. do pkt. 58.b

65. Odnosząc się do pkt. 58.b - **nie wydaje się, aby regulacja Nieuczciwego Nabycia Poniżej Ceny Referencyjnej miała służyć zwalczaniu oszustw**. Pojęcie oszustwa jest znacznie bardziej pejoratywne od pojęcia nieuczciwości i dotyczy innej gatunkowo kategorii czynów.
66. Uzupełniająco należy jednak dodać, iż **pojęcie nieuczciwości w definicji Nieuczciwego Nabycia Poniżej Ceny Referencyjnej wydaje się być mylące**, albowiem trudno w powszechnym tego słowa znaczeniu uznać za nieuczciwe nabycie produktu przez nabywcę, nawet po bardzo niskiej cenie, jeżeli to sam dostawca zaoferuje taką cenę ze względu na wyjątkowe okoliczności. W świetle projektowanej regulacji takie nabycie nadal będzie stanowiło Nieuczciwe Nabycie Poniżej Ceny Referencyjnej bez względu na towarzyszące mu okoliczności. Oznacza to, iż **projektowana regulacja wcale nie zwalcza czynów nieuczciwych, tj. takich, które są sprzeczne z dobrymi obyczajami lub zasadami współżycia społecznego, ale zwalcza czyny, które są po prostu sprzeczne z prawem (tj. konkretną normą prawa) bez względu na ich ocenę aksjologiczną**. Projektodawca wydaje się być tego w pełni świadomy, albowiem w Projekcie Ustawy uzupełnia definicję nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej o czyn sprzeczny z prawem, podczas gdy dotychczas mógł to być tylko czyn sprzeczny z dobrymi obyczajami.
67. Jako, że regulacja Nieuczciwego Nabycia Poniżej Ceny Referencyjnej nie służy zwalczaniu oszustw, polski ustawodawca nie będzie mógł z tej okoliczności wywieść uprawnień do uzupełniania WORR, a zarazem uprawnień do wkroczenia w pole kompetencji zajęte na wyłączność przez Unię.

⁷¹ Regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej dot. wszystkich produktów rolnych i spożywczych wymienionych w załączniku nr 1 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ad. do pkt. 58.c

68. Odnosząc się do pkt. 58.c – należy stwierdzić, iż **regulacja Nieuczciwego Nabycia Poniżej Ceny Referencyjnej jest instrumentem regulacji cen mającym na celu stabilizację rynków rolnych⁷² oraz zapewnienie producentom cen pokrywających koszt produkcji⁷³.**
69. Posłużenie się przez Projektodawcę pojęciem Ceny Referencyjnej wydaje się być mylące, jako że jej celem nie jest stworzenie dobrowolnego punktu odniesienia (porównania) ale wprowadzenie wiążącego i minimalnego poziomu ceny poniżej, którego dokonanie transakcji będzie uznawane za sprzeczne z prawem⁷⁴ i surowo karane. **W tym ujęciu Cena Referencyjna wypełnia wszelkie typowe cechy ceny minimalnej.**
70. Analogicznie jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w sprawie The Scotch Whisky Association – **Cena Referencyjna „może [...] szkodzić stosunkom konkurencyjnym, uniemożliwiając niektórym z tych producentów [...] osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen [...]”⁷⁵. Producentom o niskich kosztach produkcji nie będą mogli konkurować ceną, albowiem będą zmuszeni do zawierania transakcji po cenach nie niższych jak Cena Referencyjna.**
71. Jak wykazano w pkt. 56 i śladem orzeczenia w sprawie The Scotch Whisky Association **brak unormowania w Rozporządzeniu 1308/2013 instrumentów regulacji cen w doniesieniu do większości rynków rolnych nie jest przejawem oddania tego pola kompetencji państwom członkowskim. Wręcz przeciwnie - jest wyrazem zajęcia tego pola przez Unię poprzez wprowadzenie na tych rynkach rolnych „zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji” i swobodnego „kształtowan[ia] cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji”⁷⁶.**
72. **W świetle powyższego należy uznać, iż Projekt Ustawy bezpośrednio wkracza w pole kompetencji przyznane (art. 40 ust. 2 TFUE) oraz zajęte przez Unię, która to za pośrednictwem Rozporządzenia 1308/2013, na większości rynków rolnych, wprowadziła „zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji” i swobodnego „kształtowan[ia] cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji”⁷⁷. Projekt Ustawy, kształtując Cenę Referencyjną jako cenę minimalną, narusza art. 4 ust.**

⁷² Strona 2 uzasadnienia Projektu Ustawy

⁷³ Strona 1 uzasadnienia Projektu Ustawy

⁷⁴ O czym świadczy m.in. dodanie do definicji nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej opcji czynu polegającego na sprzeczności z prawem

⁷⁵ Pkt 21 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁷⁶ Pkt 20 orzeczenia w sprawie C-333/14 The Scotch Whisky Association

⁷⁷ idem

3 TUE i wyrażoną w niej zasadę lojalności wobec Unii, albowiem zagraża urzeczywistnieniu celów WPR - nie da się bowiem pogodzić zasady swobodnego kształtowania cen na podstawie wolnej gry konkurencyjnej na wspólnym rynku z jednostkową, lokalną regulacją ceny minimalnej.

Ad. do pkt. 58.d

73. Odnosząc się do pkt 58.d – należy stwierdzić, iż Projektodawca w uzasadnieniu do Projektu Ustawy nie wskazał, żadnego „*innego celu interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WPR*”. Wręcz przeciwnie, w pkt. 40 wykazano, iż **cele przyjęte przez Projektodawcę pokrywają się z celami WPR, a w konsekwencji nie mogą stanowić dla Projektodawcy uzasadnienia do wkroczenia w pole kompetencji Unii.**
74. Uzupełniająca analiza Projektu Ustawy oraz jego uzasadnienia może jednak prowadzić do konkluzji, iż w szerszym kontekście, **regulacja ta ma również na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw** (bezpieczeństwo żywnościowe). Należy jednak stwierdzić, iż taki **cel ogólny nie jest „innym celem interesu ogólnego niż cele wyznaczone WPR”**, albowiem ten został wprost przypisany Unii w art. 39 ust.1 lit d) TFUE, a w konsekwencji nie może również stanowić dla Projektodawcy uzasadnienia do wkroczenia w pole kompetencji Unii.

Podsumowanie: Nieuczciwy Czyn Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej

75. Regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej jest sprzeczna z Prawem Unii, albowiem wkracza w pole kompetencji przyznane (zob. pkt 37, 39 - 40, 42 - 46) i wykonywane na wyłączność przez Unię (zob. pkt. 47 - 57). Regulacja ta będzie miała zastosowanie eksterytorialne (zob. pkt 26), a w konsekwencji będzie miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku (zob. pkt 27) wszystkich produktów wymienionych w załączniku nr 1 do TFUE⁷⁸ (zob. pkt 54). W szczególności jednak, projektowana regulacja nie przejawia podstaw uprawniających państwo członkowskie do uzupełniania regulacji WRR, albowiem:
- a. zagraża urzeczywistnieniu przyjętej w Rozporządzeniu 1308/2013 zasady swobodnego przepływu i kształtowania cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencyjnej (zob. pkt. 68 - 72),

⁷⁸ Regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej dot. wszystkich produktów rolnych i spożywczych wymienionych w załączniku nr 1 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

- b. szkodzi stosunkom konkurencyjnym, uniemożliwiając niektórym z tych producentów osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen (zob. pkt. 68 - 72),
- c. nie ma charakteru proceduralno-organizacyjnego mającego na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych (zob. pkt. 61 - 64),
- d. nie służy zwalczaniu oszustw (zob. pkt. 65 - 67),
- e. realizuje analogiczne cele jak te, które TFUE wyznacza Unii w ramach WPR (zob. pkt. 39),
- f. ponadto w zakresie celów nie przejawia innych celów ogólnych (pozostających w kompetencji państw członkowskich), niż cele wyznaczone przez WOPR (zob. pkt 73 - 74).

Ocena: Minimalny Okres Umowny - Ad. do pkt. 58.a

76. Odnosząc się do pkt 58.a - regulacja Minimalnego Okresu Umownego (zob. pkt 7) może być postrzegana jako unormowanie „zagadnień proceduralno-organizacyjnych związanych z wdrożeniem rozporządzeń unijnych [...]”⁷⁹. Wynika to, z faktu, że przepisy Rozporządzenia 1308/2018 w art. 168 ust. 6 oraz 7 *explicite* upoważniają państwa członkowskie do wprowadzenia minimalnego okresu obowiązywania umów na dostawę produktów rolnych:

- a. „w przypadku gdy państwo członkowskie postanowi wprowadzić obowiązek zawierania pisemnej umowy na dostawy produktów rolnych zgodnie z ust. 1, może ono określić minimalny okres obowiązywania, który ma zastosowanie wyłącznie do umów pisemnych między producentem i pierwszym nabywcą produktów rolnych. Taki minimalny okres obowiązywania umowy wynosi co najmniej sześć miesięcy i nie może zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego”⁸⁰,
- b. „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)”⁸¹,
- c. „Państwa członkowskie korzystające z możliwości, o których mowa w niniejszym artykule, zapewniają, aby przyjęte przepisy nie zakłócały właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o sposobie stosowania wszelkich środków wprowadzonych na mocy niniejszego artykułu”⁸².

⁷⁹ Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski. [w:] Prawo rolne, Wolters Kluwer Polska, 2017

⁸⁰ Art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013

⁸¹ *idem*

⁸² Art. 168 ust. 7 Rozporządzenia 1308/2013

77. W związku z pozytywną oceną warunku, o którym mowa w pkt 58.a, zbędna jest analiza dalszych warunków zaprezentowanych w pkt 58 b - d, jako że każdy z nich stanowi odrębną podstawę do wprowadzenia przepisów krajowych wkraczających w regulację WORR.
78. Projektowana regulacja w zakresie Minimalnego Okresu Umownego jest jednak w obecnym brzemieniu Projektu Ustawy niekompletna i obciążona istotnymi wadami legislacyjnymi, które to jednak należy omówić przy innej okazji (dot. wymogów legislacyjnych prawa polskiego).

Podsumowanie: Minimalny Okres Umowny

79. Zawarta w Projekcie Ustawy regulacja Minimalnego Okresu Umownego jest zgodna z WORR, a w szczególności z Rozporządzeniem 1308/2013, które wprost przekazało to pole kompetencji do regulacji wewnętrznej państw członkowskich (art. 168 ust. 6 oraz 7 Rozporządzenia 1308/2013) (zob. pkt 76). Krajowa regulacja może określić minimalny okres obowiązywania umów między producentem a pierwszym nabywcą produktów rolnych na czas nie krótszy niż 6 miesięcy, co jednak w żadnym wypadku nie może zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Ocena: Minimalny Okres Wyczekiwania

Ad. do pkt. 58.a

80. Odnosząc się do pkt. 58.a – **regulacji Minimalnego Okresu Wyczekiwania (zob. pkt 7) nie można już uznać za unormowanie „zagadnień proceduralno-organizacyjnych związanych z wdrożeniem rozporządzeń unijnych [...]”,** jako że Rozporządzenie 1308/2013 nie przewiduje takiego instrumentu regulacji rynków rolnych, a w szczególności nie zawiera delegacji analogicznej jak ta przewidziana w art. 168 ust. 6 i 7 Rozporządzenia (a dot. minimalnego okresu obowiązywania umowy). **W tym zakresie Minimalnego Okresu Wyczekiwania Projekt Ustawy nie wdraża rozporządzeń unijnych, ale kształtuje swój własny, krajowy instrument regulacji rynków.**
81. Ponadto **regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania ma charakter materialnoprawny** (a nie proceduralno-organizacyjny), albowiem bezpośrednio reguluje stosunki pomiędzy podmiotami prawa (producentem, a pierwszym nabywcą) nakładając na nich obowiązek wyczekiwania (po zawarciu umowy, a przed pierwszą dostawą), którego to naruszenie w określonych okolicznościach będzie się wiązać z karą.

82. Jako że regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania nie ma charakteru proceduralno-organizacyjnego mającego na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych, polski ustawodawca nie będzie mógł z tej okoliczności wywieść uprawnień do uzupełniania WORR, a zarazem uprawnień do wkroczenia w pole kompetencji zajęte na wyłączność przez Unię.

Ad. do pkt. 58.b

83. Odnosząc się do pkt. 58.b – **regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania nie ma na celu zwalczania oszustw** i nieprawidłowości (zob. cele regulacji w pkt. 2). Nie sposób również wyprowadzić takiego celu w całokształtu Projektu Ustawy.

84. Zwalczanie niepożądanego z punktu widzenia producentów, ale zgodnej z prawem praktyki zawierania umów bezpośrednio przed dostawą nie mieści się w pojęciu zwalczania oszustw. Ponadto należy zauważyć, iż instrumentem służącym do realizacji tego celu (zapobiegania niepożądanemu dla producentów zjawisku zawierania umów bezpośrednio przed dostawą) na poziomie Unii został wybrany minimalny okres obowiązywania umowy, o którym mowa w pkt 76.

85. **Jako że regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania nie ma na celu zwalczania oszustw i nieprawidłowości, polski ustawodawca nie będzie mógł z tej okoliczności wywieść uprawnień do uzupełniania WORR, a zarazem uprawnień do wkroczenia w pole kompetencji zajęte na wyłączność przez Unię.**

Ad. do pkt. 58. c

86. Odnosząc się do pkt. 58.c – na wstępie należy stwierdzić, iż z wyjaśnień przedstawicieli Projektodawcy prezentowanych na spotkaniach zespołu do spraw stabilizacji i wsparcia rynku owoców i warzyw wynika, iż Projektodawca uzasadnia wprowadzenie regulacji dot. Minimalnego Okresu Wyczekiwania właśnie brakiem zajęcia tego pola kompetencji przez Unię (tj. przesłanką, o której mowa w pkt. 58.c). W ocenie przedstawicieli Projektodawcy unijna regulacja systemu umów nie jest kompletna i może być uzupełniana przez dodatkowe reguły krajowe. Przedstawiciele Projektodawcy prezentowali również pogląd, jakoby uprawnienie z art. 168 ust. 6 i 7 Rozporządzenia nie wykluczało wprowadzania przez państwa członkowskie innych instrumentów dot. regulacji umów, w tym minimalnego okresu wyczekiwania, tudzież terminu zawierania umów (co znajduje odzwierciedlenie w Projekcie Ustawy – zob. pkt 7).

87. W ocenie autora niniejszej opinii stanowisko przedstawicieli Projektodawcy (zob. pkt 86) jest błędne. **Przede wszystkim należy uznać, iż regulacja systemów umownych, zawarta głównie w art. 168 i n. Rozporządzenia 1308/2013 jest kompleksowa, nie pozostawia państwu członkowskim otwartego pola do uzupełniania, a wręcz przeciwnie udziela wyraźnych upoważnień do „doregulowania” konkretnie wskazanych zagadnień na poziomie krajowym (zob. np. pkt 76). Do tych zagadnień z pewnością nie należy delegacja do ograniczania swobody stron w zakresie ustalania terminu dostawy.**

88. Rozporządzenie 1308/2013 w art. 168 ust. 4 stanowi, iż:

Umowa lub oferta umowy, o których mowa w ust. 1:

a) jest sporządzana przed dostawą;

b) jest sporządzona w formie pisemnej; oraz

c) zawiera w szczególności następujące elementy:

(i) cenę [...];

*(ii) ilość i jakość odnośnych produktów, które można dostarczyć lub które muszą zostać dostarczone, **wraz z terminem takich dostaw;***

(iii) okres obowiązywania umowy, który może być ograniczony lub nieograniczony, z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy;

(iv) szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności;

(v) ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy produktów rolnych; oraz

(vi) przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej.

Natomiast art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 stanowi, iż: **„Wszystkie elementy umów na dostawę produktów rolnych zawieranych przez producentów, odbiorców, przetwórców lub dystrybutorów, w tym elementy określone w ust. 4 lit. c), są swobodnie negocjowane między stronami.”**

89. Art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 ma kluczowe znaczenie dla unijnej regulacji systemów umownych, albowiem formułuje on **zasadę swobodnej negocjacji wszystkich elementów umownych**. Chroniąc ów zasadę przed nadmierną ingerencją państw członkowskich Rozporządzenie 1308/2013 enumeratywnie wylicza wyjątki od niej. Np. od swobody stron w zakresie ustalania okresu obowiązywania umowy - Rozporządzenie 1308/2013 wprowadza wyjątek stanowiąc m.in., iż państwo członkowskie „może ono określić minimalny okres obowiązywania” (zob. pkt 76). **Brak jest natomiast wyjątków od zasady swobodnego ustalenia przez strony terminu dostawy.**

90. Uregulowana w art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 zasada swobody ustalania warunków umownych jest przejawem **zasady swobodnego kształtowania warunków umów na podstawie wolnej gry konkurencji** (por. pkt 20 wyroku w sprawie The Scotch Whisky

Association). W tym kontekście należy uznać, iż **intencją Unii jest zapewnienie stronom możliwości swobodnego, niczym nieograniczonego, negocjowania wszystkich warunków umownych, a w tym m. in. swobodnego negocjowania terminów dostaw (czego wyrazem jest art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit c) (ii) i (v) Rozporządzenia 1308/2013).**

91. **W świetle powyższego należy uznać, iż Unia dokonała zajęcia pola w zakresie regulacji terminów dostaw (poprzez wprowadzenie na wspólnym rynku zasady swobodnego negocjowania terminów dostaw), a zarazem wykluczyła kompetencję państw członkowskich do wprowadzenia ograniczeń w tym zakresie.**
92. **Regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania jest spreczna z zasadą swobodnego negocjowania terminów dostaw, stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE i wyrażoną w niej zasadę lojalności wobec Unii, albowiem zagraża urzeczywistnieniu celów WPR - nie da się bowiem pogodzić zasady swobodnego ustalania terminów dostaw na wspólnym rynku z jednostkową, lokalną regulacją minimalnego okresu wyczekiwania.**
93. Dla kompletności powyższej konkluzji, należy jeszcze dodać, iż projektowane w ust. 5 w art. 38q Ustawy ONRR wyłączenie zastosowania Minimalnego Okresu Wyczekiwania (zob. pkt 8) w żaden sposób nie uzdrawia omawianej regulacji albowiem uzależnia ono „powrót” do swobody negocjacji od woli jednej ze stron (tj. producenta), tymczasem art. 168 ust. 6 w zw. Rozporządzenia 1308/2013 wyraźnie stanowi, iż swoboda negocjowania przysługuje stronom, a nie jednej stronie. Ewentualna obrona regulacji Minimalnego Okresu Wyczekiwania poprzez analogię do sprzeciwu przewidzianego w art. 168 ust. 6 akapit 3 Rozporządzenia 1308/2013 jest nieuprawniona, albowiem ta druga regulacja jest *explicite* przewidziana przez ustawodawcę unijnego. Brak analogicznej regulacji w odniesieniu do innych elementów umownych należy uznać za celowy zabieg ustawodawcy unijnego.
94. Choć powyższa argumentacja wydaje się być rozstrzygająca, należy jeszcze poświęcić jeden akapit na poruszenie zagadnienia wstępnie zasygnalizowanego w pkt. 92. Regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania wydaje się po prostu spreczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu – co stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE. Jeżeli przyjąć fikcyjne założenie, że wprowadzenie minimalnych okresów wyczekiwania jest dopuszczalne w świetle prawa europejskiego, wówczas każde z państw członkowskich mogłoby swobodnie ustalić takie okresy i produkty, które im podlegają. Wówczas prowadzenie działalności w zakresie nabywania produktów rolnych na obszarze Unii przestałoby być wolne i jednolite. Każda indywidualna transakcja nabycia produktów rolnych z jednego z państw członkowskich wymagałaby weryfikacji lokalnych przepisów w zakresie okresu wyczekiwania. W konsekwencji należy uznać, iż tylko z powodu wprowadzenia lokalnych okresów wyczekiwania, przestałby

funkcjonować jednolity, wspólny rynek, a zaczęłyby funkcjonować lokalne rynki uwarunkowane terminami dostaw i wymuszające planowanie zakupów w oparciu o lokalne regulacje prawne.

Ad. do pkt. 58.d

95. Odnosząc się do pkt. 58.d – należy stwierdzić, iż Projektodawca w uzasadnieniu do Projektu Ustawy nie wskazał, żadnego „innego celu interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WPR”. Wręcz przeciwnie w pkt. 40 wykazano, iż **cele przyjęte przez Projektodawcę pokrywają się z celami WPR, a w konsekwencji polski ustawodawca nie będzie mógł z tej okoliczności wywieść uprawnienia do uzupełniania WOPR, a zarazem uprawnienia do wkroczenia w pole kompetencji zajęte na wyłączność przez Unię.**
96. Głębsze poszukiwanie innych celów ogólnych regulacji Minimalnego Okresu Wyczekiwania wydaje się niecelowe, albowiem jak wskazano w pkt. 94 regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania jest sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu co zasadniczo wyklucza możliwość skorzystania przez państwo członkowskie z wyłomu, o którym mowa w pkt. 58.d.

Podsumowanie: Minimalny Okres Wyczekiwania

97. **Zawarta w Projekcie Ustawy Regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania jest sprzeczna z Prawem Unii albowiem wkracza w pole kompetencji przyznane (zob. pkt. 37, 39 - 40, 42 - 46) i wykonywane na wyłączność przez Unię (zob. pkt. 47 - 57). Regulacja ta będzie miała zastosowanie eksterytorialne (zob. pkt 30), a w konsekwencji będzie miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku (zob. pkt 31) na licznych rynkach rolnych⁸³. Regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania jest sprzeczna z wyrażoną w art. 168 ust. 6 Rozporządzenie 1308/2013 unijną zasadą swobodnego negocjowania wszystkich warunków umów na dostawy produktów rolnych, a przede wszystkim z podporządkowaną jej zasadą swobodnego negocjowania terminów dostaw (art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit c) (ii) i (v) Rozporządzenia 1308/2013). Regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania jest sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu – co stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE. Zaakceptowanie przyjętej przez Projektodawcę tezy, iż państwa członkowskie mogłyby swobodnie ustalać okresy wyczekiwania (tj. okresy od dnia zawarcia umowy do dnia dostawy) na**

⁸³ Projekt Ustawy w zakresie Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy dot. sektorów wymienionych w Rozporządzeniu 1308/2013 - art. 1 ust.2 lit.: a, c wyłącznie w zakresie buraków cukrowych, lit. f, h, i, n, o, p wyłącznie w zakresie mleka surowego, lit. q, r, s, t oraz lit. x wyłącznie w zakresie ziemniaków, rzepaku i rzepiku

wybrane produkty, przekreśla istnienie wspólnych rynków produktów rolnych i prowadzi do ich separacji na lokalne rynki uwarunkowane terminami dostaw i wymuszające planowanie zakupów w oparciu o lokalne regulacje prawne. Nie do zaakceptowania z punktu widzenia wspólnych rynków rolnych jest, aby każda indywidualna transakcja nabycia produktów rolnych z jednego z państw członkowskich wymagała weryfikacji lokalnych przepisów w zakresie okresu wyczekiwania.

Ocena: Termin Zawarcia Umowy

Ad. do pkt. 58.a

98. Odnosząc się do pkt. 58.a – **regulacji Terminu Zawarcia Umowy (zob. pkt 7) nie można uznać za unormowanie „zagadnień proceduralno-organizacyjnych związanych z wdrożeniem rozporządzeń unijnych [...]”,** jako że Rozporządzenie 1308/2013 nie przewiduje takiego instrumentu regulacji rynków rolnych, a w szczególności nie zawiera delegacji analogicznej jak ta przewidziana w art. 168 ust. 6 i 7 Rozporządzenia (a dot. minimalnego okresu obowiązywania umowy). **W zakresie Terminu Zawarcia Umowy Projekt Ustawy nie wdraża rozporządzeń unijnych, ale kształtuje swój własny, krajowy instrument regulacji rynków.**
99. Ponadto, **regulacja Terminu Zawarcia Umowy ma charakter materialnoprawny** (a nie proceduralno-organizacyjny), albowiem bezpośrednio reguluje stosunki pomiędzy podmiotami prawa (producentem, a pierwszym nabywcą) nakładając na nich obowiązek zawarcia umowy do określonej daty, natomiast zawarcie umowy po tej dacie będzie się wiązać z karą.
100. **Jako że regulacja Terminu Zawarcia Umowy nie ma charakteru proceduralno-organizacyjnego mającego na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych, polski ustawodawca nie będzie mógł z tej okoliczności wywieść uprawnienia do uzupełniania WORR, a zarazem uprawnienia do wkroczenia w pole kompetencji zajęte na wyłączność przez Unię.**

Ad. do pkt. 58.b

101. Odnosząc się do pkt. 58.b – **regulacja Terminu Zawarcia Umowy nie ma na celu zwalczania oszustw i nieprawidłowości (zob. cele regulacji w pkt. 2).** Nie sposób również wyprowadzić takiego celu z całokształtu Projektu Ustawy.

102. Zwalczenie niepożądanego z punktu widzenia producentów, ale zgodnego z prawem, praktyki zawierania umów bezpośrednio przed dostawą nie mieści się w pojęciu zwalczania oszustw. Ponadto należy zauważyć, iż instrumentem służącym do realizacji tego celu (zapobieganie niepożądanemu dla producentów zjawisku zawierania umów bezpośrednio przed dostawą) na poziomie Unii został wybrany minimalny okres obowiązywania umowy, o którym mowa w pkt. 76.
103. **Jako, że regulacja Terminu Zawarcia Umowy nie ma na celu zwalczania oszustw i nieprawidłowości, polski ustawodawca nie będzie mógł z tej okoliczności wywieść uprawnienia do uzupełniania WOKR, a zarazem uprawnienia do wkroczenia w pole kompetencji zajęte na wyłączność przez Unię.**

Ad. do pkt. 58. c

104. Odnosząc się do pkt. 58.c – na wstępie należy stwierdzić, iż z wyjaśnień przedstawicieli Projektodawcy prezentowanych na spotkaniach zespołu do spraw stabilizacji i wsparcia rynku owoców i warzyw wynika, iż Projektodawca uzasadnia wprowadzenie regulacji dot. Terminu Zawarcia Umowy właśnie brakiem zajęcia tego pola kompetencji przez Unię (tj. przesłanką, o której mowa w pkt 58.c). W ocenie przedstawicieli Projektodawcy unijna regulacja systemu umów nie jest kompletna i może być uzupełniana przez dodatkowe reguły krajowe. Przedstawiciele Projektodawcy prezentowali również pogląd, jakoby uprawnienie z art. 168 ust. 6 i 7 Rozporządzenia nie wykluczało wprowadzania przez państwa członkowskie innych instrumentów dot. regulacji umów, w tym minimalnego okresu wyczekiwania, tudzież terminu zawierania umów (co znajduje odzwierciedlenie w Projekcie Ustawy – zob. 7).
105. W ocenie autora niniejszej opinii stanowisko przedstawicieli Projektodawcy (zob. pkt 104) jest błędne. Przede wszystkim należy uznać, iż **regulacja systemów umownych, zawarta głównie w art. 168 i n. Rozporządzenia 1308/2013, jest kompleksowa, nie pozostawia państwom członkowskim otwartego pola do uzupełniania**, a wręcz przeciwnie udziela wyraźnych upoważnień do „doregulowania” konkretnie wskazanych zagadnień na poziomie krajowym (zob. np. pkt 76). Do tych zagadnień z pewnością należy delegacja do ograniczania swobody stron w zakresie ustalania momentu zawarcia umowy.
106. Rozporządzenie 1308/2013 w art. 168 ust. 4 stanowi, iż:
Umowa lub oferta umowy, o których mowa w ust. 1:
- a) jest sporządzana przed dostawą;***
 - b) jest sporządzona w formie pisemnej; oraz*
 - c) zawiera w szczególności następujące elementy:*

- (i) cenę [...];
- (ii) ilość i jakość odnośnych produktów, które można dostarczyć lub które muszą zostać dostaczone, wraz z terminem takich dostaw;
- (iii) okres obowiązywania umowy, który może być ograniczony lub nieograniczony, z klauzulami dotyczącymi rozwiązania umowy;
- (iv) szczegóły dotyczące terminów i procedur płatności;
- (v) ustalenia dotyczące odbioru lub dostawy produktów rolnych; oraz
- (vi) przepisy mające zastosowanie w przypadku zaistnienia siły wyższej.

Natomiast art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 stanowi, iż: „Wszystkie elementy umów na dostawę produktów rolnych zawieranych przez producentów, odbiorców, przetwórców lub dystrybutorów, w tym elementy określone w ust. 4 lit. c), są swobodnie negocjowane między stronami”.

107. Art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 ma kluczowe znaczenie dla unijnej regulacji systemów umownych, albowiem formułuje on **zasadę swobodnej negocjacji wszystkich elementów umownych**. Chroniąc ów zasadę przed nadmierną ingerencją państw członkowskich, Rozporządzenie 1308/2013 enumeratywnie wycisza wyjątki od niej. Np. od swobody stron w zakresie ustalania okresu obowiązywania umowy - Rozporządzenie 1308/2013 wprowadza wyjątek stanowiąc m.in., iż państwo członkowskie „może ono określić minimalny okres obowiązywania” (zob. pkt 76). **Brak jest natomiast wyjątków od zasady swobodnego ustalenia momentu zawarcia umowy** (z zastrzeżeniem pkt. 108).
108. Jedyne ograniczenie w zakresie momentu zawarcia umowy na dostawę produktów rolnych jest wysłowione explicite w art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit a) Rozporządzenia 1308/2013 i stanowi, iż umowę należy zawrzeć „przed dostawą”⁸⁴.
109. W tym punkcie należy również zwrócić uwagę na pewną usterkę polskiego tłumaczenia art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit a) Rozporządzenia 1308/2013 - w wersji oficjalnej posługuje się ono pojęciem „sporządzenia” umowy przed dostawą. Prawidłowym jednak byłoby posłużenie się pojęciem „zawarcia” umowy przed dostawą – co znajduje pełne potwierdzenie w innych wersjach językowych – gdzie tłumacze posługują się pojęciami: „contract shall be [...] made”⁸⁵, „contrat [...] est établie”⁸⁶.
110. Uregulowana w art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 zasada swobody ustalenia warunków umownych jest przejawem **zasady swobodnego kształtowania warunków umów**

⁸⁴ art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit a) Rozporządzenia 1308/2013

⁸⁵ Co oznacza nawiązać kontrakt: <https://pl.bab.la/slownik/angielski-polski/make-contact> oraz <https://context.reverso.net/t%C5%82umaczenie/angielski-polski/to+make+contact>

⁸⁶ Co oznacza nawiązać kontrakt <https://www.linguee.fr/francais-anglais/traduction/le+présent+contrat+est+établi.html>

na podstawie wolnej gry konkurencji (por. pkt 20 wyroku w sprawie The Scotch Whisky Association). W tym kontekście należy uznać, iż **intencją Unii jest zapewnienie stronom możliwości swobodnego, niczym nieograniczonego, negocjowania wszystkich elementów umowy, w tym m.in. swobodnego negocjowania momentu jej zawarcia (czego wyrazem jest art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit a) Rozporządzenia 1308/2013).**

111. **W świetle powyższego należy uznać, iż Unia dokonała zajęcia pola w zakresie regulacji momentu zawarcia umowy poprzez wprowadzenie na wspólnym rynku zasady swobodnego negocjowania umów (z zastrzeżeniem, iż ich zawarcie musi nastąpić przed dostawą), a zarazem wykluczyła kompetencję państw członkowskich do wprowadzenia uzupełnień lub ograniczeń w tym zakresie.**
112. Dodatkowo należy stwierdzić, że art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 (zob. pkt 106) formułuje **zasadę swobodnej negocjacji wszystkich elementów umownych. Fundamentem ów zasady jest swoboda co do faktu i momentu zawarcia umowy.** Moment zawarcia umowy jest też istotnym elementem wolnej gry konkurencyjnej. Swoboda negocjacji elementów umów nie może być urzeczywistniona, gdy strony są zobowiązane do zawarcia umowy albo gdy strony są zobowiązane do jej zawarcia do określonego terminu. Należy zwrócić uwagę, iż przepis art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 jest odpowiednikiem art. 353¹ Kodeksu Cywilnego, który wysławia zasadę swobody umów. Pomimo, iż ten ostatni bezpośrednio odnosi się tylko do swobody ustalenia warunków umownych (tj. analogicznie jak art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013) **doktryna jednolicie uznaje, iż fundamentem, a zarazem elementem swobody umów jest: „1) swobod[a] zawarcia umowy (tj. wolną decyzję co do zawarcia umowy lub nie); 2) swobod[a] wyboru kontrahenta; 3) swobod[a] rozwiązania umowy; przede wszystkim 4) swobod[a] kształtowania treści umowy”⁸⁷.**
113. **Regulacja Terminu Zawarcia Umowy jest sprzeczna z zasadą swobodnego negocjowania momentu jej zawarcia, stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE i wyrażonej w niej zasady lojalności wobec Unii, albowiem zagraża urzeczywistnieniu celów WPR - nie da się bowiem pogodzić zasady swobodnego negocjowania momentu jej zawarcia na wspólnym rynku z jednostkową, lokalną regulacją dot. nieprzekraczalnego terminu zawarcia umowy.**
114. Choć powyższa argumentacja wydaje się być rozstrzygająca, należy jeszcze poświęcić jeden akapit na poruszenie zagadnienia wstępnie zasygnalizowanego w pkt. 110. Regulacja

⁸⁷ Radwański, *Teoria umów*, s. 106 i n.; M. Sajjan, w: *Pietrzykowski, Komentarz KC, t. I, 2008*, s. 572; T. Wiśniewski, [w:] *Komentarz do KC, Ks. III, t. I, 1996*, s. 12; Czachórski, *Zobowiązania*, 1994, s. 109; zob. również uzasadnienie uchw. SN(PSIC) z 28.4.1995 r., III CZP 166/94, OSNC 1995, Nr 10, s. 135

Terminu Zawarcia Umowy wydaje się po prostu sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu – co stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE. Jeżeli przyjąć fikcyjne założenie, że wprowadzenie terminów zawierania umów jest dopuszczalne w świetle prawa europejskiego, wówczas każde z państw członkowskich mogłoby swobodnie ustalić takie terminy i produkty, które im podlegają. Wówczas prowadzenie działalności w zakresie nabywania produktów rolnych na obszarze Unii przestałoby być wolne i jednolite. Każda indywidualna transakcja nabycia produktów rolnych z jednego z państw członkowskich wymagałaby weryfikacji lokalnych przepisów w zakresie dozwolonych terminów zawierania umów. W konsekwencji należy uznać, iż tylko z powodu wprowadzenia lokalnych terminów zawierania umów, przestałby funkcjonować jednolity, wspólny rynek, a zaczęłyby funkcjonować lokalne rynki uwarunkowane dozwolonymi terminami zawierania umów i wymuszające planowanie zakupów w oparciu o lokalne regulacje prawne.

Ad. do pkt. 58.d

115. Odnosząc się do pkt. 58.d – należy stwierdzić, iż Projektodawca w uzasadnieniu do Projektu Ustawy nie wskazał, żadnego „*innego celu interesu ogólnego niż cele wyznaczone przez WPR*”. Wręcz przeciwnie, w pkt 40 wykazano, iż **cele przyjęte przez Projektodawcę pokrywają się z celami WPR, a w konsekwencji nie mogą stanowić dla Projektodawcy uzasadnienia do wkroczenia w pole kompetencji Unii.**
116. Poszukiwanie innych celów ogólnych regulacji Terminu Zawarcia Umowy wydaje się niecelowe, albowiem jak wskazano w pkt. 114 regulacja Terminu Zawarcia Umowy jest sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu, co zasadniczo wyklucza możliwość skorzystania przez państwo członkowskie z wyłomu, o którym mowa w pkt. 58.d.

Podsumowanie: Termin Zawarcia Umowy

117. **Zawarta w Projekcie Ustawy regulacja Terminu Zawarcia Umowy jest sprzeczna z Prawem Unii, albowiem wkracza w pole kompetencji przyznane (zob. pkt. 37, 39 - 40, 42 - 46) i wykonywane na wyłączność przez Unię (zob. pkt. 47 - 57). Regulacja ta będzie miała zastosowanie eksterytorialne (zob. pkt 30), a w konsekwencji będzie miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku (zob. pkt 31), na licznych rynkach rolnych⁸⁸. Regulacja Terminu Zawarcia Umowy jest sprzeczna z wyrażoną w art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 unijną zasadą swobodnego negocjowania wszystkich**

⁸⁸ Projekt Ustawy w zakresie Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy dot. sektorów wymienionych w Rozporządzeniu 1308/2013 - art. 1 ust.2 lit.: a, c wyłącznie w zakresie buraków cukrowych, lit. f, h, i, n, o, p wyłącznie w zakresie mleka surowego, lit. q, r, s, t oraz lit. x wyłącznie w zakresie ziemniaków, rzepaku i rzepiku;

warunków umów na dostawy produktów rolnych, a przede wszystkim z podporządkowaną jej zasadą swobodnego negocjowania momentu zawarcia umowy (art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit a) Rozporządzenia 1308/2013) (zob. pkt 110). Regulacja Terminu Zawarcia Umowy jest sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu – co stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE. Zaakceptowanie przyjętej przez Projektodawcę tezy, iż państwa członkowskie mogłyby swobodnie ustalać dopuszczalne terminy zawierania umów na wybrane produkty, przekreśla istnienie wspólnych rynków produktów rolnych i prowadzi do ich separacji na lokalne rynki uwarunkowane dopuszczalnymi terminami zawierania umów i wymuszające planowanie zakupów w oparciu o lokalne regulacje prawne. Nie do zaakceptowania z punktu widzenia wspólnych rynków rolnych jest, aby każda indywidualna transakcja nabycia produktów rolnych z jednego z państw członkowskich wymagałaby weryfikacji lokalnych przepisów w zakresie dozwolonego terminu zawierania umów.

IV. Podsumowanie zasadniczych konkluzji

118. Posłużenie się przez Projektodawcę pojęciem Ceny Referencyjnej wydaje się być mylące, jako że jej celem nie jest stworzenie dobrowolnego punktu odniesienia (porównania) ale wprowadzenie wiążącego i minimalnego poziomu ceny poniżej, którego dokonanie transakcji będzie uznawane za sprzeczne z prawem⁸⁹ i surowo karane. **W tym ujęciu Cena Referencyjnej wypełnia wszelkie typowe cechy ceny minimalnej.**
119. W nawiązaniu do analizy z pkt. 23 - 27 stwierdzić należy, że regulacja **Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej** będzie miała zastosowanie eksterytorialne, w tym np. do transakcji między następującymi podmiotami:
- Polski dostawca produktu produkcji pierwotnej zbywa produkt wytworzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: PL->UE],
 - Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) (np. funkcjonujący w Polsce formie oddziału podmiotu zagranicznego) zbywa produkt produkcji pierwotnej wytworzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->UE],

⁸⁹ O czym świadczy m.in. dodanie do definicji nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej opcji czynu polegającego na „sprzeczności z prawem”

- Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) (np. funkcjonujący w Polsce formie oddziału podmiotu zagranicznego) zbywa produkt produkcji pierwotnej wytworzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z Polski – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->PL],
- Polski dostawca produktu produkcji wtórnej zbywa produkt wytworzony (przetworzony) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: PL->UE],
- Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) zbywa produkt produkcji wtórnej wytworzony (przetworzony) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np. mięso pochodzenia UE zostaje przetworzone usługowo w zakładzie w Polsce) nabywcy z Polski – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->PL],
- Dostawca z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) zbywa produkt produkcji wtórnej wytworzony (przetworzony) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (np. mięso pochodzenia UE zostaje przetworzone usługowo w zakładzie w Polsce) nabywcy z państwa członkowskiego UE (niebędącego Polską) – nie ulega bowiem wątpliwości, iż taka transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej [relacja podmiotów: UE->UE].

120. W nawiązaniu do analizy z pkt. 23 - 27 należy uznać, iż regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej będzie, bez wątpienia miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku, albowiem będzie znajdowała zastosowanie do rozlicznych stanów faktycznych z udziałem podmiotów pochodzących z różnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przed wszystkim należy jednak skonkludować, iż nabywcy produktów (bez względu na kraj pochodzenia) będą zobowiązani każdorazowego zbadania czy w transakcji nie występuje element Polski (np. czy wytworzenie nastąpiło na terytorium Polski, czy np. produktu nie wytworzono w polskim oddziale podmiotu zagranicznego albo czy produktu nie przetworzono usługowo na terytorium Polski), a w razie stwierdzenia, iż element polski w transakcji występuje zobowiązani będą do nabywania produktów od dostawców (bez względu na kraj pochodzenia) po cenie nie niższej niż ustalona w Polsce Cena Referencyjna, jeżeli tylko transakcja będzie mogła wywołać skutki na terytorium Polski, w przeciwnym

wypadku, w razie wystąpienia przewagi kontraktowej⁹⁰, nabywcy będą narażeni na sankcję przewidzianą w art. 33 Ustawy Przewagowej⁹¹.

121. W nawiązaniu do analizy z pkt. 28 - 32 należy stwierdzić, że regulacja **Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy** będzie miała zastosowanie eksterytorialne w odniesieniu do przetwórców, dystrybutorów oraz pośredników, w tym np. do transakcji między następującymi podmiotami:

- Producent (z Polski lub z UE) posiadający gospodarstwo rolne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który zbywa produkty rolne pierwszemu nabywcy z innego państwa członkowskiego UE, a będącego przetwórcą, dystrybutorem lub pośrednikiem.

122. W nawiązaniu do analizy z pkt. 28 - 32 należy uznać, iż regulacja Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy, bez wątpienia będzie miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku, albowiem będzie znajdowała zastosowanie do rozlicznych stanów faktycznych z udziałem pierwszych nabywców pochodzących z różnych państw członkowskich UE. Przede wszystkim należy jednak skonkludować, iż pierwsi nabywcy (bez względu na kraj pochodzenia) będą zobowiązani do nabywania produktów rolnych od producentów, których gospodarstwo rolne położone jest na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z zachowaniem Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy, w przeciwnym wypadku będą narażeni na sankcje projektowane w art. 40i Ustawy ONRR.

123. Porównanie celów wyznaczonych Unii w TFUE (zob. pkt 39) z celami przyjętymi przez Projektodawcę w Projekcie Ustawy (zob. pkt 2 oraz 34) pokazuje, iż cele są częściowo identyczne (stabilizacja rynków), a częściowo podobne (podniesienie dochodu osób pracujących w rolnictwie - a - wzmocnienie pozycji rynkowej rolników w celu zapewnienia im ceny pokrywającej koszty produkcji).

124. Podobieństwo celów projektowanej regulacji oraz celów wyznaczonych Unii w TFUE nie oznacza jeszcze niezgodność Projektu Ustawy z prawem Unii Europejskiej, ale daje podstawy do zbadania jakie pola kompetencji w ramach tych celów zostały już zajęte na wyłączność przez Unie (zob. pkt 36).

⁹⁰ Definicja przewagi kontraktowej zawarta jest w art. 7 ust. 1 Ustawy Przewagowej, który to stanowi, że „Przewagą kontraktową w rozumieniu ustawy jest występowanie znacznej dysproporcji w potencjale ekonomicznym nabywcy względem dostawcy albo dostawcy względem nabywcy.”

⁹¹ Art. 33 Ustawy Przewagowej stanowi, iż „Prezes Urzędu może nałożyć na dostawcę albo nabywcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 3% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli dostawca albo nabywca, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6.”

125. Przegląd orzecznictwa oraz wypowiedzi doktryny, przedstawione w pkt. od 47 do 57, prowadzą do konkluzji, iż Unijna regulacja WORR jest co do zasady kompletna, a kompetencja państw członkowskich do uchwalania kolidujących lub uzupełniających przepisów krajowych w tym obszarze jest wyłączona (zob. pkt 47 oraz 48), chyba, że:

- a. regulacja krajowa ogranicza się „jedynie do zagadnień proceduralno-organizacyjnych związanych z wdrożeniem rozporządzeń unijnych [...]”⁹² (zob.49), albo
- b. regulacja krajowa ma na celu zwalczanie oszustw i nieprawidłowości w tym zakresie⁹³ (zob. pkt 50) i nie zagraża realizacji celów i funkcjonowaniu WORR⁹⁴, w tym jest adekwatna i proporcjonalna, albo
- c. regulacja krajowa dotyczy pola, na którym Unia nie dokonała regulacji i ów regulacja krajowa nie zagraża celom i funkcjonowaniu WORR⁹⁵, w tym jest adekwatna i proporcjonalna
 - przy czym w zakresie ustanawiania cen minimalnych Trybunał Sprawiedliwości już uznał, że nie stanowi wolnego pola kompetencji brak regulacji cen na poziomie unijnym w danym sektorze jeżeli zabieg ten jest wyrazem „zasady swobodnego przepływu towarów w warunkach skutecznej konkurencji”, a „swobodne kształtowanie cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji jest częścią rozporządzenia nr 1308/2013”⁹⁶, albo
- d. regulacja krajowa realizuje inny cel interesu ogólnego (pozostający w kompetencji państw członkowskich) niż cele wyznaczone przez WORR i ów regulacja krajowa nie zagraża celom i funkcjonowaniu WORR⁹⁷, w tym jest adekwatna i proporcjonalna
 - przy czym za cel taki Trybunał Sprawiedliwości uznał ochronę zdrowia, albowiem państwa członkowskie pozostają kompetentne do ustalania poziomu na jakim zamierzają zapewnić ochronę zdrowia.

126. **Regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej** jest sprzeczna z Prawem Unii, albowiem wkracza w pole kompetencji przyznane (zob. pkt. 37, 39 - 40, 42 - 46) i wykonywane na wyłączność przez Unię (zob. pkt. 47 - 57). Regulacja ta będzie miała zastosowanie eksterytorialne (zob. pkt 26), a w konsekwencji będzie miała wpływ

⁹² Paweł Czechowski, Adam Niewiadomski. W: *Prawo rolne*, Wolters Kluwer Polska, 2017

⁹³ 35/71 Schleswig-Holsteinische Landwirtschaftliche Hauptgenossenschaft

⁹⁴ Art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi, iż Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii

⁹⁵ idem

⁹⁶ Pkt 20 orzeczenia w sprawie C-333/14 *The Scotch Whisky Association*

⁹⁷ Art. 4 ust. 3 TUE, który stanowi, iż Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii

na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku (zob. pkt 27) wszystkich produktów wymienionych w załączniku nr 1 do TFUE⁹⁸ (zob. pkt 54). W szczególności jednak projektowana regulacja nie przejawia podstaw uprawniających państwo członkowskie do uzupełniania regulacji Worr, albowiem:

- a. zagraża urzeczywistnieniu przyjętej w Rozporządzeniu 1308/2013 zasady swobodnego przepływu i kształtowania cen sprzedaży na podstawie wolnej gry konkurencji (zob. pkt. 68 - 72),
- b. szkodzi stosunkom konkurencyjnym, uniemożliwiając niektórym z tych producentów osiągnięcie korzyści z niższych kosztów wytworzenia w celu zaproponowania bardziej atrakcyjnych cen (zob. pkt. 68 - 72),
- c. nie ma charakteru proceduralno-organizacyjnego mającego na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych (zob. pkt. 61 - 64),
- d. nie służy zwalczaniu oszustw (zob. pkt. 65 - 67),
- e. realizuje analogiczne cele jak te które TFUE wyznacza Unii w ramach WPR (zob. pkt 39),
- f. ponadto w zakresie celów nie przejawia innych celów ogólnych (pozostających w kompetencji państw członkowskich) niż cele wyznaczone przez Worr (zob. pkt. 73 - 74).

127. Zawarta w Projekcie Ustawy regulacja **Minimalnego Okresu Umownego** jest zgodna z Worr, a w szczególności z Rozporządzeniem 1308/2013, które to wprost przekazało to pole kompetencji do regulacji wewnętrznej państw członkowskich (art. 168 ust 6 oraz 7 Rozporządzenia 1308/2013) (zob. pkt 76). Krajowa regulacja może określić minimalny okres obowiązywania umów między producentem i pierwszym nabywcą produktów rolnych na czas nie krótszy jak 6 miesięcy, co jednak w żadnym wypadku nie może zakłócać właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

128. Zawarta w Projekcie Ustawy regulacja **Minimalnego Okresu Wyczekiwania** jest sprzeczna z Prawem Unii albowiem wkracza w pole kompetencji przyznane (zob. pkt. 37, 39 - 40, 42 - 46) i wykonywane na wyłączność przez Unię (zob. pkt. 47 - 57). Regulacja ta będzie miała zastosowanie eksterytorialne (zob. pkt 30), a w konsekwencji będzie miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku (zob. pkt 31), na licznych rynkach rolnych⁹⁹. Regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania jest sprzeczna z wyrażoną w art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 unijną zasadą swobodnego negocjowania wszystkich warunków

⁹⁸ Regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej dot. wszystkich produktów rolnych i spożywczych wymienionych w załączniku nr 1 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁹⁹ Projekt Ustawy w zakresie Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy dot. sektorów wymienionych w Rozporządzeniu 1308/2013 - art. 1 ust.2 lit.: a, c wyłącznie w zakresie buraków cukrowych, lit. f, h, i, n, o, p wyłącznie w zakresie mleka surowego, lit. q, r, s, t oraz lit. x wyłącznie w zakresie ziemniaków, rzepaku i rzepiku

umów na dostawy produktów rolnych, a przede wszystkim z podporządkowaną jej zasadą swobodnego negocjowania terminów dostaw (art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit c) (ii) i (v) Rozporządzenia 1308/2013) (zob. pkt 90). Regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania jest sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu – co stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE. Zaakceptowanie przyjętej przez Projektodawcę tezy, iż państwa członkowskie mogłyby swobodnie ustalać okresy wyczekiwania (tj. okresy od dnia zawarcia umowy do dnia dostawy) na wybrane produkty, przekreśla istnienie wspólnych rynków produktów rolnych i prowadzi do ich separacji na lokalne rynki uwarunkowane terminami dostaw i wymuszające planowanie zakupów w oparciu o lokalne regulacje prawne. Nie do zaakceptowania z punktu widzenia wspólnych rynków rolnych jest, aby każda indywidualna transakcja nabycia produktów rolnych z jednego z państw członkowskich wymagała weryfikacji lokalnych przepisów w zakresie okresu wyczekiwania. W szczególności jednak projektowana regulacja Minimalnego Okresu Wyczekiwania nie przejawia podstaw uprawniających państwo członkowskie do uzupełniania regulacji WORR, albowiem:

- a. nie ma charakteru proceduralno-organizacyjnego mającego na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych (zob. pkt. 80 - 82),
- b. nie służy zwalczaniu oszustw (zob. pkt. 83 - 85),
- c. realizuje analogiczne cele jak te które TFUE wyznacza Unii w ramach WPR (zob. pkt 39),
- d. ponadto, w zakresie celów nie przejawia innych celów ogólnych (pozostających w kompetencji państw członkowskich) niż cele wyznaczone przez WORR (zob. pkt. 95 - 96).

129. Zawarta w Projekcie Ustawy regulacja **Terminu Zawarcia Umowy** jest sprzeczna z Prawem Unii albowiem wkracza w pole kompetencji przyznane (zob. pkt. 37, 39 - 40, 42 - 46) i wykonywanie na wyłączność przez Unię (zob. pkt. 47 - 57). Regulacja ta będzie miała zastosowanie eksterytorialne (zob. pkt 30), a w konsekwencji będzie miała wpływ na prawa i obowiązki uczestników wspólnego rynku (zob. pkt 31), na licznych rynkach rolnych¹⁰⁰. Regulacja Terminu Zawarcia Umowy jest sprzeczna z wyrażoną w art. 168 ust. 6 Rozporządzenia 1308/2013 unijną zasadą swobodnego negocjowania wszystkich warunków umów na dostawy produktów rolnych, a przede wszystkim z podporządkowaną jej zasadą swobodnego negocjowania momentu zawarcia umowy (art. 168 ust. 6 w zw. z ust. 4 lit a) Rozporządzenia 1308/2013) (zob. pkt 110). Regulacja Terminu Zawarcia Umowy jest sprzeczna z ideą wspólnego rynku i zagraża jego urzeczywistnieniu – co stanowi naruszenie art. 4 ust. 3 TUE. Zaakceptowanie przyjętej przez Projektodawcę tezy, iż państwa członkowskie

¹⁰⁰ Projekt Ustawy w zakresie Minimalnego Okresu Umowy, Minimalnego Okresu Wyczekiwania oraz Terminu Zawarcia Umowy dot. sektorów wymienionych w Rozporządzeniu 1308/2013 - art. 1 ust.2 lit.: a, c wyłącznie w zakresie buraków cukrowych, lit. f, h, i, n, o, p wyłącznie w zakresie mleka surowego, lit. q, r, s, t oraz lit. x wyłącznie w zakresie ziemniaków, rzepaku i rzepiku

mogłyby swobodnie ustalać dopuszczalne terminy zawierania umów na wybrane produkty, przekreśla istnienie wspólnych rynków produktów rolnych i prowadzi do ich separacji na lokalne rynki uwarunkowane dopuszczalnymi terminami zawierania umów i wymuszające planowanie zakupów w oparciu o lokalne regulacje prawne. Nie do zaakceptowania z punktu widzenia wspólnych rynków rolnych jest, aby każda indywidualna transakcja nabycia produktów rolnych z jednego z państw członkowskich wymagała weryfikacji lokalnych przepisów w zakresie dozwolonego terminu zawierania umów. W szczególności jednak projektowana regulacja Terminu Zawarcia Umowy nie przejawia podstaw uprawniających państwo członkowskie do uzupełniania regulacji WRR, albowiem:

- a. nie ma charakteru proceduralno-organizacyjnego mającego na celu wdrożenie rozporządzeń unijnych (zob. pkt 98 - 100),
- b. nie służy zwalczaniu oszustw (zob. pkt 101 - 103),
- c. realizuje analogiczne cele jak te, które TFUE wyznacza Unii w ramach WPR (zob. pkt. 39),
- d. ponadto w zakresie celów nie przejawia innych celów ogólnych (pozostających w kompetencji państw członkowskich) niż cele wyznaczone przez WRR (zob. pkt. 115 - 117).

130. W podsumowaniu należy również zasygnalizować, iż regulacja **Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej** przejawia podobieństwo do szkockiej regulacji ceny minimalnej, analizowanej przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie The Scotch Whisky Association. W konsekwencji, z pewną dozą ostrożności stwierdzić należy, iż istnieje realne prawdopodobieństwo, iż regulacja Nieuczciwego Czynu Nabycia Produktu Poniżej Ceny Referencyjnej narusza również art. 34 – 35 TFUE. Analiza taka winna być jednak przedmiotem odrębnego opracowania.

Adw. Michał Dudkowiak

www.dudkowiak.com, michal@dudkowiak.com