

Warszawa, 16 grudnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-302/15
TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustaw: z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r. poz. 704, ze zmianami; dalej: ustawa o KRUS), z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, ze zmianami, dalej: ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami), z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 678, ze zmianami; dalej: ustawa o jakości handlowej), z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2004 r. poz. 621, ze zmianami), z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1482 i 1918), z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 633, ze zmianami; dalej: ustawa o ARR), z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 474) oraz z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1438, ze zmianami; dalej: ustawa o ARiMR). Zmiana dotyczy modyfikacji sposobu powoływania i odwoływania: Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (zwanej dalej: KRUS) i jego zastępcy, Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej (zwanej dalej: ANR), Wiceprezesa ANR i dyrektorów

oddziałów terenowych ANR, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (zwanego dalej: Głównym Inspektorem JHARS) i jego zastępców, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa (zwanego dalej: Głównym Inspektorem ORiN) i jego zastępców, Głównego Lekarza Weterynarii i jego zastępców, Prezesa Agencji Rynku Rolnego (zwanej dalej: ARR), jego zastępców, dyrektorów oddziałów terenowych ARR i ich zastępców, dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwanej dalej: ARiMR), jego zastępcy, dyrektorów oddziałów ARiMR i ich zastępców. Obsadzanie tych stanowisk pracy odbywałoby się bez wymogu przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Odnosząc się do treści projektu ustawy należy wskazać art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), ustanawiający swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej, oraz interpretujące ten przepis orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej Trybunałem).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Biorąc pod uwagę wskazany wyżej w punkcie 2 niniejszej opinii wzorzec kontroli zgodności z prawem UE analizie należy poddać następujące przepisy projektu: art. 1 pkt 1 lit. b (zmiana art. 59 ust. 4 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników), art. 2 pkt 1 lit. c (zmiana art. 9 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami), art. 3 pkt 2 (zmiana art. 19 ust. 3a ustawy o jakości handlowej), art. 4 pkt 2 (zmiana art. 83 ust. 3c ustawy o ochronie roślin), art. 5 pkt 2 (zmiana art. 6 ust. 5a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej), art. 6 pkt 1 lit. b (zmiana art. 6 ust. 3a ustawy o ARR) oraz art. 8 pkt 1 lit. c (zmiana art. 8 ust. 4 ustawy o ARiMR). Przepisy te określają kwalifikacje i wymagania, które powinni spełniać kandydaci na wskazane w tych przepisach stanowiska pracy. Zgodnie z tymi przepisami stanowiska te mogą zajmować osoby, które m.in. są obywatelami polskimi. Wyłączone więc byłyby m.in. osoby będące obywatelami pozostałych (innych niż RP) państw członkowskich UE.

Zasada swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii obejmuje zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia (art. 45 ust. 1 i 2 TfUE). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE swoboda przepływu pracowników oznacza zniesienie także barier o charakterze niedyskryminującym. Za sprzeczne z art. 45 TfUE Trybunał uznaje regulacje

krajowe, które uniemożliwiają lub zniechęcają pracownika – obywatela UE do skorzystania ze swobody przemieszczania się do innego państwa członkowskiego.

Postanowienia art. 45 nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenie to ma charakter wyjątku, nie można więc traktować go rozszerzająco. Jego treść, wraz z pojęciem „administracja publiczna”, jest przedmiotem orzecznictwa Trybunału.¹ Trybunał stwierdził, że pojęcie administracji publicznej w rozumieniu przepisów traktatu należy interpretować i stosować jednolicie w całej Unii i w związku z tym nie może być w pełni pozostawione uznaniu państw członkowskich. Zgodnie więc z orzecznictwem Trybunału art. 45 ust. 4 TfUE będzie miał zastosowanie tylko do stanowisk, których sprawowanie zakłada bezpośredni lub pośredni udział w wykonywaniu władzy powierzonej przez prawo publiczne oraz dotyczy wykonywania obowiązków, których celem jest zabezpieczenie interesu ogólnego państwa albo innych władz publicznych. Sprawowanie takiego stanowiska wymaga więc istnienia szczególnych relacji zależności między osobą je sprawującą a państwem oraz zakłada istnienie praw i obowiązków wynikających z więzów przynależności państwowej.

Dodatkową wskazówką interpretacyjną może być treść komunikatu Komisji z 13 lipca 2010 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany (KOM(2010) 373 wersja ostateczna), który przytacza orzecznictwo Trybunału i podkreśla, że art. 45 ust. 4 TfUE ma charakter wyjątku, który należy interpretować w sposób zawężający, a kryteria kwalifikujące do skorzystania z wyjątku należy rozpatrywać indywidualnie, uwzględniając charakter zadań i obowiązków przynależących do danego stanowiska.

Wymóg posiadania obywatelstwa polskiego należy uznać za sprzeczny z art. 45 TfUE, o ile nie ma zastosowania wyjątek z art. 45 ust. 4.

Na gruncie przepisów projektu powstaje więc pytanie, czy w odniesieniu do objętych projektem stanowisk pracy ma zastosowanie wyjątek określony w art. 45 ust. 4 TfUE. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na następujące postanowienia zmienianych ustaw²:

ustawa o KRUS

- **Prezes KRUS** jest centralnym organem administracji rządowej (art. 2 ust. 2), ogłasza w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, w drodze obwieszczenia, określone ustawą informacje (art. 8 ust. 4), wydaje decyzje administracyjne w sprawach z zakresu ubezpieczenia społecznego rolników (art. 36), sprawuje nadzór nad orzekaniem lekarzy rzeczoznawców i komisji

¹ Zob. m.in. wyrok Trybunału z 17 grudnia 1980 r. w sprawie 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, ECR 1980, str. 3881, pkt 10, 12, 18 i 19, wyrok Trybunału z 16 czerwca 1987 r. w sprawie 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, ECR 1987, str. 2625, pkt 7, wyrok Trybunału z 30 września 2003 r. w sprawie C-47/02 *Anker i inni*, ECR 2003, str. I-10447, pkt 57-60.

² Ze względu na zakres niniejszej opinii wyliczenie ma charakter przykładowy.

lekarskich KRUS (art. 46 ust. 3 ustawy), kieruje KRUS oraz wykonuje zadania przewidziane w ustawie i zadania wynikające z odrębnych przepisów (art. 59 ust. 3). **Zastępcę Prezesa KRUS** powołuje minister właściwy do spraw rozwoju na wniosek Prezesa (art. 59 ust. 2).

ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami

- **Prezes ANR** jest organem ANR (art. 8), Prezesa ANR powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi (art. 9 ust. 1), Prezes ANR wydaje decyzje przewidziane ustawą (art. 24 ust. 7b, art. 35 ust. 1, art. 36). **Wiceprezesa ANR** powołuje minister właściwy do spraw rozwoju wsi, na wniosek Prezesa ANR (art. 9 ust. 3),

- kompetencje **dyrektorów oddziałów terenowych ANR** określają przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie nadania statutu Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 5 grudnia 2011 r. (Dz. U. Nr 262, poz. 1567). Na podstawie tych przepisów oddziałami terenowymi kierują dyrektorzy, którzy reprezentują ANR w zakresie terytorialnej i rzeczowej własności oddziałów, stosownie do postanowień statutu i pełnomocnictw udzielonych przez Prezesa ANR. Dyrektorzy oddziałów terenowych podlegają Prezesowi ANR (§ 13). Do zadań oddziałów terenowych należy m.in.: gospodarowanie mieniem Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (zwanego dalej: Zasobem) w formach przewidzianych w ustawie, sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad mieniem Zasobu, windykacja należności, umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty należności ANR, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wykonywanie czynności w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji kredytowych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, wykonywanie czynności wynikających z odrębnych przepisów, w szczególności przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego (§ 12 ust. 1 pkt 3, 4, 6 – 9).

ustawa o jakości handlowej

- **Główny Inspektor JHARS** jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych, powołuje go Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw rynków rolnych (art. 19 ust. 1 i 2). Główny Inspektor JHARS jest organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (art. 21). **Zastępców Głównego Inspektora JHARS** powołuje minister właściwy do spraw rynków rolnych na wniosek Głównego Inspektora JHARS (art. 19 ust. 3)

ustawa o ochronie roślin

- **Główny Inspektor ORiN** jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, powołuje go Prezes RM na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa (art. 83 ust. 1 i 2). Główny Inspektor ORiN wydaje decyzje na podstawie ustawy (art. 10 ust. 3,

art. 11, art. 24), ma określone ustawą uprawnienia w zakresie granicznej kontroli fitosanitarnej (art. 24) oraz obowiązki notyfikacyjne wobec organów państw członkowskich UE oraz Komisji Europejskiej (art. 27). **Zastępców Głównego Inspektora ORiN** powołuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Głównego Inspektora ORiN (art. 83 ust. 3).

ustawa o Inspekcji Weterynaryjnej

- **Główny Lekarz Weterynarii** jest centralnym organem administracji rządowej i podlega ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa; powołuje go Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa (art. 6 ust. 1 – 3). Główny Lekarz Weterynarii ma określone ustawą obowiązki notyfikacyjne wobec Komisji Europejskiej (art. 32). **Zastępców Głównego Lekarza Weterynarii** powołuje minister właściwy do spraw rolnictwa na wniosek Głównego Lekarza Weterynarii (art. 6 ust. 4).

ustawa o ARR

- **Prezes ARR** jest organem wykonawczym i zarządzającym ARR będącej państwową osobą prawną, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy do spraw rynków rolnych, a w zakresie gospodarki finansowej – minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 2 i 6 ust. 1). Prezes Agencji ARR jest powoływany przez Prezesa RM (art. 6 ust. 2). Prezes ARR kieruje działalnością ARR przy pomocy **zastępców Prezesa ARR** oraz **dyrektorów oddziałów terenowych**; zastępców Prezesa ARR powołuje minister właściwy do spraw rynków rolnych. Prezes ARR powołuje i odwołuje dyrektorów oddziałów terenowych i ich zastępców (art. 6 ust. 3). Prezes ARR oraz dyrektorzy oddziałów terenowych wydają decyzje administracyjne; w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jest w stosunku do dyrektorów oddziałów terenowych Prezes ARR, a w stosunku do Prezesa ARR – minister właściwy do spraw rynków rolnych (art. 7).

ustawa ARiMR

- **Prezes ARiMR** jest organem ARiMR powoływany przez Prezesa RM na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju wsi oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Prezes ARiMR kieruje działalnością ARiMR i reprezentuje ją na zewnątrz. Prezes ARiMR wykonuje zadania m.in. przy pomocy **zastępców Prezesa ARiMR** i **dyrektorów oddziałów regionalnych** (art. 8 ust. 1 i 2). Prezes ARiMR powołuje zastępców Prezesa ARiMR (art. 8 ust. 3). Prezes ARiMR oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych wydają decyzje administracyjne w zakresie określonym w odrębnych przepisach; w postępowaniu administracyjnym organem wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do dyrektorów oddziałów regionalnych jest Prezes ARiMR (art. 10).

Analiza postanowień zmienianych ustaw, określających kompetencje i zakres zadań wykonywanych przez osoby zajmujące – wymienione w punkcie 3 niniejszej opinii – stanowiska pracy, przemawia za uznaniem, że sprawowanie

tych funkcji wymaga istnienia szczególnych relacji w stosunku do państwa, wynikających z więzów obywatelstwa. Pełnienie tych funkcji jest więc zatrudnieniem w administracji publicznej i spełnia kryterium wyjątku przewidzianego w art. 45 ust. 4 TfUE. Należy uznać, że w omawianych przypadkach wymóg obywatelstwa polskiego jest usprawiedliwiony, a zasada swobody przepływu pracowników nie ma zastosowania

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla

Warszawa, 16 grudnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-303/15
TRYB PILNYPan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**Opinia**

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

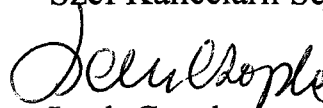
Projekt ustawy przewiduje zmianę ustaw: z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2015 r. poz. 704, ze zmianami), z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1014, ze zmianami), z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2015 r. poz. 678, ze zmianami), z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2004 r. poz. 621, ze zmianami), z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1482 i 1918), z dnia 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 633, ze zmianami), z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolniczego (Dz. U. z 2013 r., poz. 474) oraz z dnia 9 maja 2008 r. o Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 2014 r. poz. 1438, ze zmianami). Zmiana dotyczy modyfikacji sposobu powoływania i odwoływania: Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i jego zastępcy, Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnej (zwanej dalej: ANR), Wiceprezesa ANR i dyrektorów oddziałów terenowych ANR, Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych i jego zastępców, Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa i jego zastępców, Głównego Lekarza Weterynarii i jego zastępców, Prezesa Agencji Rynku Rolnego (zwanej dalej: ARR), jego zastępców, dyrektorów oddziałów terenowych ARR i ich zastępców, dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie oraz Prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (zwanej dalej: ARiMR), jego zastępcy, dyrektorów oddziałów

ARiMR i ich zastępców. Obsadzanie tych stanowisk pracy odbywałoby się bez wymogu przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu



Lech Czapla