



Opinia
do ustawy o rolnictwie ekologicznym
(druk nr 571)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zastąpi ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 roku o rolnictwie ekologicznym (Dz. U. Nr 93, poz. 898 oraz z 2007 r. Nr 80, poz. 541 i Nr 147, poz. 1033) i dostosuje prawo polskie do przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz. Urz. UE L 189 z 20.07.2007, str. 1, z późn. zm.), oraz przepisów wydanych w trybie przepisów tego rozporządzenia.

Ustawa ujmuje w ramy prawne działalność jednostek certyfikujących w zakresie rolnictwa ekologicznego, określając m. in. zasady udzielania upoważnień, obowiązki informacyjne, sposób kontroli. Wskazano w niej sposób potwierdzenia kwalifikacji inspektorów rolnictwa ekologicznego.

Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych otrzymała kompetencje w zakresie kontroli nad produkcją ekologiczną i nadzoru nad jednostkami certyfikującymi.

Na podstawie opiniowanej ustawy, w zakresie właściwym dla swoich kompetencji Inspekcja Handlowa, Inspekcja Weterynaryjna i Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa współpracują z Inspekcją Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych przy sprawowaniu nadzoru nad jednostkami certyfikującym i nad produkcją ekologiczną. Szczegółowe zasady współpracy określają porozumienia zawarte między poszczególnymi Inspekcjami.

Ustawa wskazuje, które środki do produkcji ekologicznej można oznakować określeniami "ekologiczny", "eko" lub "bio".

W art. 23 ustawy znajduje się katalog działań wspierających rolnictwo ekologiczne, które mogą być finansowane z budżetu państwa.

Przedmiotowa ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisu nakładającego karę administracyjną za prowadzenie kontroli za pośrednictwem osób niewpisanych do rejestru inspektorów rolnictwa ekologicznego lub w zakresie niezgodnym z zakresem rodzajów specjalizacji do prowadzenia kontroli, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 42. posiedzeniu w dniu 22 maja 2009 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk 1924).

W toku prac sejmowych nad ustawą wprowadzono m. in. poprawkę zawężającą stosowanie odstępstwa od zasady zgłoszenia działalności w zakresie rolnictwa ekologicznego do podmiotów gospodarczych zajmujących się wyłącznie handlem detalicznym (art. 4 ust. 5). Według opinii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE), ta poprawka, ze względu na bardzo szeroką definicję pojęcia "handel detaliczny" będzie miała ograniczony skutek, a przysporzy trudności interpretacyjnych przy stosowaniu odstępstwa przewidzianego w art. 28 ust. 2 rozporządzenia nr 834/2007 (opinia UKIE z dnia 21 maja 2009 r., s. 2).

Kolejna poprawka nałożyła na jednostki certyfikujące obowiązek publikacji w wykazie producentów ekologicznych informacji dotyczących również osób fizycznych (art. 9 ust. 3 pkt 1). Zgodność tej poprawki z prawem Unii Europejskiej została zakwestionowana przez UKIE, jako naruszenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (opinia UKIE z dnia 21 maja 2009 r., s. 2-3).

Inne poprawki zmieniały zawartość bazy danych administrowanej przez Głównego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa (art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2), wskazywały nowe zadania, które będą mogły być finansowane z budżetu państwa (art. 23 pkt 1 lit. e i f).

Pozostałe poprawki miały charakter redakcyjny.

III. Uwagi

1) Ustawa zamieszcza w art. 2 objaśnienia użytych w ustawie określeń i skrótów. Dla poprawienia czytelności ustawy właściwym byłoby zawrzeć w nim najczęściej występujące w

ustawie określenia, jak np. definicję kontroli, o której mowa w art. 7 ustawy lub definicję rejestru, o którym mowa w art. 21 ust. 1.

2) Używane w ustawie wyrażenia "niezgodnie z określonym terminem" zawsze oznaczają przekroczenie terminu. Dlatego aby zapewnić lepszą czytelność przepisów, użyte w ustawie zwroty "niezgodnie z określonym terminem" należy zastąpić wyrazami "po terminie".

Proponowana poprawka:

- w art. 6 w ust. 2, w art. 24 w ust. 1 w pkt 1, 2 i 5 oraz w ust. 2 w pkt 6 wyrazy "niezgodnie z określonym terminem" zastępuje się wyrazami "po terminie".

3) Właściwą techniką legislacyjną stosowaną przy odesłaniach do innego przepisu, jest jednoznaczne wskazanie przepisu, do którego się odsyła ze wskazaniem pełnego tytułu (a więc z datą uchwalenia) aktu normatywnego i adresu publikacyjnego. Zastosowana przez ustawodawcę technika polegająca na wskazaniu jedynie tej części tytułu, która określa przedmiot ustawy, jest niewystarczająca.

Proponowana poprawka:

1) *w art. 5 w ust. 5 pkt 1 lit. b wyrazy "o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych dotyczących postępowania kontrolnego" zastępuje się wyrazami "rozdziału 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.)";*

2) *w art. 6 w ust. 8, w art. 8 ust. 5 oraz w art. 10 w ust. 2 wyrazy "o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych dotyczących postępowania kontrolnego" zastępuje się wyrazami "rozdziału 4 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych";*

3) *w art. 23 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:*

"Na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.), z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.), z budżetu państwa można:";

4) Zasady techniki prawodawczej w § 23 ust. 3 określają sposób zamieszczania wyjątków lub uściśleń przepisu szczegółowego, w ten sposób, że wyjątki i uściślenia należy zawrzeć w

przepisie znajdującym się bezpośrednio po danym przepisie. Należy podkreślić, że przytoczony przepis nie nakazuje użycia w przepisie szczegółowym zwrotu "z zastrzeżeniem". Zastosowanie tego zwrotu może powodować wątpliwości interpretacyjne, ponieważ najczęściej ten zwrot nie niesie żadnej treści normatywnej. Innymi słowy dla rozumienia przepisu obecność tego zwrotu lub jego brak nie ma znaczenia. A skoro tak, to nie należy go zamieszczać (§ 11 Zasad techniki prawodawczej). Z drugiej strony, adresat ustawy z faktu użycia tego zwrotu powinien wywieść wniosek, że ów zwrot niesie ze sobą jakąś treść normatywną, którą odkoduje, jako wyłączenie innych wyjątków i uściśleń, niż te, które zostały wyrażone *expressis verbis* w zastrzeżeniu. Wydaje się, że nie to było jednak intencją ustawodawcy. Z tych powodów, należy z tekstu ustawy skreślić wyrażenia "z zastrzeżeniem".

Propozycja poprawki:

- 1) w art. 11 w ust. 1 w pkt 1 skreśla się wyrazy "*z zastrzeżeniem ust. 2*";
- 2) w art. 27, w art 18 w ust. 1 skreśla się wyrazy "*z zastrzeżeniem ust. 2*".

5) W art. 14 ust. 3, w art. 15 ust. 3 i w art. 16 ust. 3 ustawodawca posłużył się wyrażeniem "– na zasadach określonych w odrębnych przepisach –", które nic nie wnosi do treści normatywnej przepisów. Dlatego zgodnie z wytyczną z § 11 Zasad techniki prawodawczej, powinno zostać skreślone.

6) W art. 17 ust. 2 ustawodawca nakłada na jednostkę certyfikującą obowiązek zgłaszania w określonym terminie "błędów lub pomyłek". Wydaje się, że zakres pojęciowy wyrazu "błąd" jest szerszy i zawiera w sobie wszystkie desygnaty słowa pomyłka. Dlatego proponuję następującą poprawkę:

- w art. 17 w ust. 2 skreśla się wyrazy "*lub pomyłek*".

7) W języku prawnym wyrazem "termin" określa się okres czasu, lub moment w którym upływa okres czasu.. Dlatego wyraz "termin" należy zastąpić innym wyrazem.

Propozycja poprawki:

- 1) w art. 18 w ust. 1 wyraz "*terminem*" zastępuje się wyrazem "*określeniem*";
- 2) w art. 25:

- a) w ust. 1 w pkt 3 w zdaniu końcowym wyraz "terminem" zastępuje się wyrazem "określeniem",
- b) w ust. 4 w pkt 1 w lit. a w tiret pierwszym wyraz "terminu" zastępuje się wyrazem "określenia".

8) Użyty w art. 20 zwrot "dotyczące warunków, jakie powinny być spełnione przy produkcji ekologicznej zgodnej z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego" określają charakter prywatnych norm, o których mowa w art. 42 rozporządzenia 834/2007. Jednak to określenie nie zmienia treści pojęcia "prywatne normy" w rozumieniu art. 42 rozporządzenia 834/2007. Dlatego proponuję następującą poprawkę:

- w art. 20 skreśla się wyrazy ", dotyczące warunków, jakie powinny być spełnione przy produkcji ekologicznej zgodnej z przepisami dotyczącymi rolnictwa ekologicznego".

9) Porównanie treści przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 i przepisu art. 21 ust. 4, prowadzi do wniosku, że przed komisją kwalifikacyjną powołaną przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, nie zdaje się pierwszego egzaminu potwierdzającego kompetencje inspektora rolnictwa ekologicznego (art. 21 ust. 3 pkt 1), a tylko kolejne egzaminy, zdawane co trzy lata (art. 21 ust. 4). Ponieważ wydaje się, że intencją ustawodawcy jest by wszystkie egzaminy zdawane były przed komisją kwalifikacyjną powołaną przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, proponuję następującą poprawkę:

- w art. 21 w ust. 3 w pkt 1 wyrazy "zdanym egzaminem" zastępuje się wyrazami "egzaminem zdanym przed komisją kwalifikacyjną powołaną przez Głównego Inspektora".

10) Użyty w art. 21 ust. 13 pkt 1 opis rodzajów specjalizacji zawiera informację o tym, że są one "potwierdzane egzaminem, o którym mowa w ust. 3 pkt 1". Jest to powtórzenie treści, już zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 1. W związku z tym należy zredukować opis rodzajów specjalizacji o wskazane wyrażenie.

Propozycja poprawki:

- w art. 21 w ust. 13 w pkt 1 skreśla się wyrazy "potwierdzane egzaminem, o którym mowa w ust. 3 pkt 1,".

11) W art. 23 w pkt 1 w lit. f ustawodawca posługuje się wyrażeniem "produkty ekologiczne". Właściwszym określeniem jest wyrażenie "produkty rolnictwa ekologicznego", które zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 6.

Propozycja poprawki:

- w art. 23 w pkt 1 w lit. f wyraz "ekologicznych" zastępuje się wyrazami "rolnictwa ekologicznego".

12) Przepisy art. 24-26 wprowadzają do ustawy odpowiedzialność administracyjno-karną. Taka konstrukcja prawna może rodzić wątpliwości, co do zgodności z art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Należy dodać, że zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego z cytowanego przepisu Konstytucji wywodzi się zasadę, że fakt popełnienia czynu, również wymaga stwierdzenia prawomocnym wyrokiem sądu¹.

Problematyka kar administracyjnych była już przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził m. in., że odpowiedzialność administracyjna nie jest odpowiedzialnością absolutną, "tzn. że naruszający przepis może uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić".² Ta bardzo trafna wskazówka interpretacyjna, podobnie jak inne zaprezentowane w orzecznictwie Trybunału, nie została jednak wyrażona wprost w przepisach, i jej stosowanie wymaga wysokiej kultury prawnej organu stosującego prawo. Oczekiwanie od organów administracji tak wysokich standardów może się okazać nieuzasadnione. Dlatego wprowadzanie kar administracyjnych wymaga wyjątkowej ostrożności i precyzji w określeniu przesłanek odpowiedzialności.

W dalszej części cytowanego uzasadnienia czytamy: "Odrzucenie zasady domniemania niewinności jako zasady stosowanej w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności w sprawach gospodarczych (upadłościowych) jest niewątpliwie rezultatem przyjętej na gruncie prawa prywatnego filozofii odpowiedzialności za naruszenie prawa. Jest ona inna niż na gruncie prawa karnego oraz quasi karnych postępowań represyjnych."

¹ P. Sarnecki: *Uwaga 12 do art. 42, (w.): Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003

² Uzasadnienie wyroku TK z dnia 4 lipca 2002 r. P 12/01

Konsekwencją tego poglądu jest z jednej strony uznanie, że odpowiedzialność karno-administracyjna wynika ze swego rodzaju umowy między organem administracji, a podmiotem poddającym się rygorowi karno-administracyjnemu (szerzej o tej koncepcji pisze D. Szumiło-Kulczycka: *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004), a z drugiej odniesienie zasad odpowiedzialności karnej określonych w art. 42 Konstytucji do quasi karnych postępowań represyjnych.

Jeszcze jednym problemem związanym z stosowaniem sankcji karnych jest zapewnienie adekwatnej procedury sądowej. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 6 października 1998 r. sygn. akt K 36/97 (Lex nr 38415), wskazując że przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest także szczególna wartość proceduralna polegająca na zapewnieniu określonego w konstytucji standardu procedury sądowej rozpatrzenia sprawy. Podkreślić należy, że w demokratycznym państwie prawnym procedura jako droga realizacji materialnych postanowień konstytucji odgrywa rolę szczególną.

Procedura karna zapewnia wyższy standard gwarancji jednostce niż procedura administracyjna i procedura stosowana w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zignorowanie tego może skutkować uznaniem przepisu karno-administracyjnego za sprzeczny z art. 45 Konstytucji (prawo do właściwego sądu).

Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można pokusić się o wniosek, że da się pogodzić odpowiedzialność karno-administracyjną z Konstytucją, jeżeli sankcja za naruszenie przepisu nie jest zbyt dolegliwa, a karany podmiot wchodzi z organem administracji w związek analogiczny do umowy (na gruncie tej ustawy taki charakter wydaje się mieć upoważnienie jednostek certyfikujących).

Proponowane rozwiązanie budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w zakresie karania osób fizycznych. Jednostki organizacyjne są wyłączone spod ochrony Konwencji.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pod pojęciem sprawa karna kryją się wszelkiego rodzaju sprawy, które mają za przedmiot ustalenia dotyczące faktu naruszenia prawa i określenia przewidzianej z tego tytułu kary, z wyjątkiem jedynie sankcji dyscyplinarnych i sankcji nakładanych w celach przymusowych. Istnieje więc wysokie prawdopodobieństwo, że w wypadku kontroli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w

Strasburgu sankcje karno-administracyjne o charakterze represyjnym odczytywane będą jako regulacje zawierające w sobie znamiona "sprawy karnej" w rozumieniu art. 6 konwencji³.

To oznacza, że do postępowań karno-administracyjnych należy stosować standardy postępowania karnego wyznaczone przez treść art. 6 konwencji. A więc m.in. zasadę rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Przy czym rozpoznanie sprawy oznacza zbadanie jej pod względem faktycznym i prawnym. Model sądownictwa administracyjnego wyznaczony przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ogranicza rozpoznanie sprawy pod względem faktycznym z wyjątkiem sytuacji uzasadniających wznowienie postępowania (art. 133 § 1 i art. 240 § 1 pkt 5 p.p.s.a.). W pozostałych sytuacjach sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnego postępowania dowodowego, a odnosi się tylko do stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że sąd administracyjny nie spełnia kryteriów sądu w rozumieniu art. 6 konwencji⁴.

W art. 26 ust. 2 ustawa nakłada 30 dniowy termin na zapłatę kary pieniężnej, liczony od dnia, w którym decyzja o wymierzeniu kary stała się ostateczna. Model rozstrzygnięcia sądowego po wykonaniu kary "wydaje się nie do pogodzenia z warunkami konwencyjnymi, gdyż niweczy całą istotę prawa do sądu. Sądowa kontrola dokonywana w trakcie lub nawet po wykonaniu decyzji o ukaraniu z tego punktu widzenia jest spóźniona i przypomina raczej gwarancję ewentualnej rehabilitacji za bezprawne ukaranie niż gwarancję ochrony przed bezprawnym ukaraniem."⁵

Ominięcie przez ustawodawcę dogmatyki prawa karnego przy stosowaniu kar administracyjnych będzie też rodzić problemy praktyczne. Nie został ustanowiony, jak dotychczas, swoisty zbiór materialnych i procesowych zasad odpowiedzialności karno-administracyjnej. Do czynów zabronionych pod groźbą kary administracyjnej należy stosować ogólne zasady prawa administracyjnego, a to oznacza, że nie znajdą zastosowania, bardziej adekwatne, konstrukcje prawa karnego, takie jak np. formy zjawiskowe przestępstwa (np. współsprawstwo, sprawstwo kierownicze, podżeganie) i formy stadialne przestępstwa

³ D. Szumiło-Kulczycka: *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 201-202

⁴ W sprawie *Gradinger v. Austria*, Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 23 października 1995 r. uznał, że w zakresie atrybutów organu sądowego o pełnej jurysdykcji leży możliwość uchylecia decyzji organu niższego rzędu, zarówno ze względu na ustalenia faktyczne, jak i prawne. Jako że Sąd Administracyjny nie miał takich kompetencji, nie może zostać uznany za "sąd" w rozumieniu Konwencji (Lex nr 80401).

⁵ D. Szumiło-Kulczycka: op. cit., s. 203

(usiłowanie i przygotowanie). Będzie to w pewnych stanach faktycznych uniemożliwiało organowi nałożenie kary administracyjnej.

Powyższe uwagi dotyczące odpowiedzialności karno-administracyjnej prowadzą do następujących konkluzji:

I. Warto rozważyć, czy odpowiedzialność karno-administracyjną zastąpić odpowiedzialnością karną lub wykroczeniową, które dają właściwe gwarancje procesowe i mają ukształtowaną dogmatykę, która lepiej odpowiada potrzebom prawa represyjnego.

II. Pozostawienie obecnego modelu odpowiedzialności karno-administracyjnej osób fizycznych może spowodować zarzut niezgodności z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

13) W celu poprawienia czytelności przepisu proponuje następującą zmianę:

- w art. 24 w ust. 2 w pkt 7 wyrazy "do prowadzenia tej kontroli" zastępuje się wyrazami "tej osoby".

14) W polskiej tradycji prawa przyjmuje się, że zaimka "kto" używa się określając podmiot będący osobą fizyczną. Dlatego właściwą byłaby następująca poprawka:

- w art. 25 w ust. 1 i 2 wyraz "Kto" zastępuje się wyrazami "Podmiot, który",

15) W przepisach art. 25 ust. 1 pkt 3-5, ust 2, ust. 4, ustanawiających reżim odpowiedzialności karno-administracyjnej znamiona czynu zabronionego zawierają wyrażenie "wprowadzenie do obrotu". Definicja tego wyrażenia zawarta w art. 2 pkt 8 opiniowanej ustawy stanowi, że są to czynności w rozumieniu art. 3 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 1.02.2002, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463, z późn. zm.), czyli "posiadanie żywności lub pasz w celu sprzedaży, z uwzględnieniem oferowania do sprzedaży lub innej formy dysponowania, bezpłatnego lub nie oraz sprzedaż, dystrybucję i inne formy dysponowania". Pomijając niejasną treść tego przepisu – która być może uniemożliwi jego stosowanie –

zawiera on otwarty katalog czynności ("inne formy dysponowania"), co powoduje, że znamię czynu zabronionego jest niedostatecznie określone. Spowoduje, to niemożność przewidzenia, które działania (a być może i zaniechania) będą rodzić odpowiedzialność karno-administracyjną. Aby temu zaradzić należy przekonstruować przepis, opisując w nim zachowania, które będą karane.

16) Przepis wprowadzający odpowiedzialność karno-administracyjną musi być precyzyjny i jednoznaczny. Standardu tego nie spełnia określenie znamion czynu zabronionego w art. 25 ust. 1 pkt 5 odsyłający do przepisów Unii Europejskiej wydanych w trybie przepisów rozporządzenia nr 834/2007. W tym miejscu należałoby wskazać konkretnie, do których przepisów odsyła omawiany przepis.

17) W art. 25 ust. 2 ze względów redakcyjnych należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 25 w ust. 2 wyrazy "ze względu na to" zastępuje się wyrazami "popelniając powtórnie takie".

18) W art. 25 ust. 3 pkt 2 ze względów redakcyjnych należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 25 w ust. 3 w pkt 2 po wyrazach "z pkt 1" dodaje się przecinek.

Michał Gil

Legislator