



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 6 czerwca 2022 r.

Opinia do ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej

(druk nr 712)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa służy stosowaniu:

- 1) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007;
- 2) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych).

Celem ustawy jest w szczególności:

- 1) wskazanie organów właściwych do wykonywania zadań określonych w przepisach wskazanych wyżej rozporządzeń unijnych, w tym w zakresie kontroli i nadzoru nad produkcją ekologiczną;
- 2) wprowadzenie ułatwień dotyczących nawozów dopuszczonych do stosowania w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, a tym samym zwiększenie podaży nawozów dla producentów ekologicznych;
- 3) zwiększenie wsparcia dla rolników ekologicznych stosujących nasiona w jakości ekologicznej;
- 4) określenie podstawy prawnej do wydawania przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, wytycznych i poleceń w celu zapewnienia prawidłowej realizacji zadań wykonywanych przez jednostki certyfikujące;
- 5) zapewnienie posiadania odpowiednich kompetencji przez pracowników jednostek certyfikujących przeprowadzających kontrole urzędowe;
- 6) zniesienia wymogu opiniowania przez jednostki certyfikujące wniosków o wydanie zgód na zastosowanie odstępstw od zasad produkcji ekologicznej.

Dla osiągnięcia wskazanych wyżej celów ustawa:

- 1) zmienia:
 - a) ustawę z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych,
 - b) ustawę z dnia 19 grudnia 2003 r. o organizacji rynku owoców i warzyw oraz rynku chmielu,
 - c) ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o organizacji niektórych rynków rolnych,
 - d) ustawę z dnia 17 grudnia 2004 r. o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych,
 - e) ustawę z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu,
 - f) ustawę z dnia 13 lutego 2020 r. o Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
 - g) ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych;
- 2) uchyla ustawę z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym.

Na etapie prac legislacyjnych w Sejmie (pierwszego czytania w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi) zakres regulacji procedowanej ustawy został rozszerzony o zmianę czterech kolejnych ustaw:

- 1) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;
- 2) ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa;
- 3) ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami;
- 4) ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe związane z proponowanymi w niej zmianami (art. 37–41).

Ustawa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 33, który wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 r. (art. 43).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 13 kwietnia 2022 r. (druk sejmowy nr 2180).

W dniu 21 kwietnia 2022 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2022 r., przyjęła projekt i w dniu 10 maja 2022 r. wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2190).

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 54. posiedzeniu Sejmu w dniu 11 maja 2022 r. Projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która w dniu 12 maja 2022 r. przedstawiła do niego dodatkowe sprawozdanie (druk nr 2190–A).

Sejm uchwalił ustawę na 54. posiedzeniu w dniu 12 maja 2022 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 308 posłów, przy 148 głosach przeciw i 1 głosie wstrzymującym się.

III. Uwagi o charakterze europejskim, konstytucyjnym, systemowym i doprecyzowującym, w tym szczególne uwagi o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym

1. Proponowany art. 2 ust. 1 pkt 15 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej określa na potrzeby tej ustawy definicję legalną dwóch określeń – „**wprowadzenie do obrotu w odniesieniu do produktów**” oraz „**wprowadzenie do obrotu w odniesieniu do produktów i substancji stosowanych w produkcji ekologicznej innych niż środki ochrony roślin**”. Mimo tego w pozostałych przepisach przedmiotowej ustawy określenia te nie występują w definiowanym brzmieniu. O ile w przypadku pierwszego z nich można domniemywać, że dotyczy ono używanego w pozostałych przepisach ustawy określenia „**wprowadzanie do obrotu produktów**” (np. art. 23 ust. 2 pkt 8, art. 24 ust. 1 pkt 6, 8, 10–12), to sprawa nie jest taka oczywista w przypadku drugiego z definiowanych określeń. Ustawa zawiera bowiem dwa przepisy, które jednocześnie odnoszą się do wprowadzenia do obrotu produktu i substancji, ale posługując się innym określeniem od definiowanego w art. 2 ust. 1 pkt 15 lit. b. Jest to art. 24 ust. 1 pkt 4 i ust. 2. W art. 24 ust. 1 pkt 4 użyto określenia „wprowadza do obrotu produkty lub substancje, o których mowa w art. 31 rozporządzenia 2018/848” oraz określenia „wprowadzony do obrotu środek, produkt lub substancję”. W art. 24 ust. 2 użyto natomiast określenia „wprowadza ponownie do obrotu produkt, środek lub substancję tego samego rodzaju”. Jak wynika z powyższego, określeń używanych w przepisach art. 24 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 nie można jednoznacznie utożsamiać z określeniem definiowanym w art. 2 ust. 1 pkt 15 lit. b. W związku z tym ewentualna propozycja poprawki, polegająca na skreśleniu albo zmianie tych definicji, będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu, z tym że jeżeli w przypadku określenia definiowanego w art. 2 ust. 1 pkt 15 lit. a chodzi o „wprowadzenie do obrotu produktu”, rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki. Podkreślić przy tym należy, że zarówno na gruncie zasady poprawnej legislacji, doktryny, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że racjonalny ustawodawca nie może określać w ustawie definicji legalnych określeń, które nie są używane w jej przepisach. Jeżeli natomiast decyduje się on na definiowanie w ustawie pewnych określeń, to musi być konsekwentny i posługiwać się nimi we wszystkich pozostałych przepisach ustawy **w brzmieniu określonym w definicji**, w szczególności mając na uwadze, że definicja legalna danego

określenia, wiążąco ustala jego znaczenie na potrzeby przepisów ustawy, w której jest definiowane, a jej celem jest wyeliminowanie sytuacji różnego interpretowania pojęć używanych w ustawie.

2. **Z przepisu art. 4 ust. 2 pkt 7** ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej wynika, że spośród wydawanych przez Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych wytycznych i poleceń, **tylko polecenia są wiążące dla jednostki certyfikującej. Z przepisu art. 4 ust. 3 wynika natomiast, że wytyczne również są wiążące dla tej jednostki.** Stanowi on bowiem, że „wytyczne i polecenia, o których mowa w ust. 2 pkt 7, wiążą podmioty, do których są skierowane”, a więc jak się wydaje jednostki certyfikujące. Ustawa zawiera więc przepisy, które nie tylko regulują ten sam zakres spraw, ale czynią to w sposób sprzeczny. W związku z tym ustalenia wymaga, czy omawiane wytyczne mają czy też nie mają wiążącego charakteru dla jednostki certyfikującej (podmiotu do, którego są skierowane). Jeżeli intencją projektodawcy jest, aby zarówno wytyczne, jak i polecenia Głównego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych były wiążące dla jednostki certyfikującej, to rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki. W przeciwnym razie propozycja poprawki będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

Propozycja poprawki:

w art. 4 w ust. 2 w pkt 7 skreśla się wyraz „wiążące”.

3. Proponowany art. 5 ust. 3 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej stanowi, że wskazany w nim wykaz zawiera imię i nazwisko albo nazwę **producenta**. Z analizy wcześniejszego przepisu art. 5 ust. 2, odnoszącego się do „wykazu producentów ekologicznych”, należy wnioskować, że w art. 5 ust. 3 zamiast określenia „**producent**” powinno być użyte definiowane w art. 2 ust. 1 pkt 9 procedowanej ustawy określenie „**producent ekologiczny**”. Jeżeli tak, to mając na uwadze dyrektywę § 10 Zasad techniki prawodawczej (do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń), wymóg zachowania przez proponowany przepis spójności terminologicznej z pozostałymi przepisami zmienianej ustawy, dotyczącymi „producenta ekologicznego”, rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 5 w ust. 3 po wyrazie „producenta” dodaje się wyraz „ekologicznego”.

4. Brzmienie art. 5 ust. 10 pkt 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej nie pozwala na ustalenie, czy przepis ten odnosi się do wskazanych w nim informacji w l. poj. czy też w l. mn. Stanowi on bowiem, że „Zgłoszenia błędów lub pomyłek w danych zawartych **w informacji, o których** mowa w art. 40 ust. 10 lit. b rozporządzenia 2018/848, dokonuje się do dnia 30 kwietnia roku, w którym **ta informacja** została przekazana.”. W zależności więc od intencji projektodawcy oraz mając na uwadze dyrektywę § 7 Zasad techniki prawodawczej (nakazującą redagowanie zdań w ustawie zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego) rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki, z tym zastrzeżeniem, że przywołanym w proponowanym przepisie art. 40 ust. 10 lit. b rozporządzenia 2018/848 odnosi się do informacji w l. mn.

Propozycja poprawki:

w art. 5 w ust. 10 w pkt 2 wyraz „informacji” zastępuje się wyrazem „informacjach” oraz wyrazy „ta informacja” zastępuje się wyrazami „informacja zawierająca takie dane”

albo

w art. 5 w ust. 10 w pkt 2 wyrazy „o których” zastępuje się wyrazami „o której”.

5. Wątpliwości budzi przepis art. 11 ust. 1 i 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej przewidujący, że **szczegółowe warunki i sposób współpracy** organów Inspekcji Weterynaryjnej z Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych **przy sprawowaniu nadzoru, o którym mowa w art. 4 ust. 1, ma określać porozumienie** zawarte między Głównym Lekarzem Weterynarii a Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Mając bowiem na uwadze, że w wyniku tego nadzoru możliwe będzie podejmowanie działań władczych dotyczących praw i obowiązków innych podmiotów, np. skreślenie inspektora rolnictwa ekologicznego (osoby przeprowadzającej w jednostce certyfikującej kontrole urzędowe lub inne czynności urzędowe) z rejestru inspektorów rolnictwa ekologicznego, czy wymierzenie kary pieniężnej przewidzianej w art. 23 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4, przyjęć należy, że w takiej sytuacji **szczegółowe warunki i sposób omawianej współpracy powinny stanowić**

przedmiot przepisów powszechnie obowiązujących – ustawy, a co najwyżej wykonującego ją rozporządzenia. Przekazanie tych spraw do uregulowania w drodze porozumienia można uznać za dopuszczalne w przypadku gdyby współpraca między ww. organami dotyczyła spraw, które nie wpływają na prawa i obowiązki osób trzecich, np. kwestii technicznych, pod warunkiem, że wynikałoby to z ustawy. Tymczasem proponowane przepisy nie określają nawet merytorycznego zakresu tej współpracy. Na marginesie wskazać należy, że analogiczne przepisy art. 15 ust. 1 i 5 uchylanej ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym określają merytoryczny zakres takiej współpracy. W związku z powyższym, proponowana regulacja może zostać zakwalifikowana, jako naruszająca:

- 1) **art. 2 Konstytucji** i wynikającą z niego zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- 2) **art. 7 Konstytucji** i wynikającą z niego zasadę legalizmu, wymagającą od organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa;
- 3) **art. 87 Konstytucji**, określający źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) **art. 92 ust. 1 Konstytucji**, rozstrzygający, że ustawa jest wykonywana przez rozporządzenia wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia.

Analogiczna uwaga dotyczy art. 12 ust. 5 procedowanej ustawy stanowiącego, że szczegółowe warunki i sposób współpracy przy sprawowaniu nadzoru, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy, określa porozumienie zawarte między Głównym Inspektorem Ochrony Roślin i Nasiennictwa a Głównym Inspektorem Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych. Ewentualna propozycja poprawki w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

6. Zastrzeżenia budzi upoważnienie ustawowe proponowane w art. 14 ust. 20 pkt 6 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej w zakresie, w jakim przekazuje do określenia w rozporządzeniu sposób dokumentowania przeprowadzenia szkoleń, o których mowa w ust. 6 pkt 1 tego artykułu, oraz okres przechowywania wskazanej w nim „**tej dokumentacji**”.

Po pierwsze – ponieważ w zakresie, w jakim przewiduje określenie, w drodze rozporządzenia, **sposobu dokumentowania szkolenia** jest „blankietowe”. Przekazuje bowiem do uregulowania w akcie wykonawczym sprawy niewyjaśnione w przepisach

materialnych ustawy, która nie odnosi się w żaden sposób do dokumentowania przeprowadzania szkolenia (zbierania dokumentów na potwierdzenie pewnych faktów dotyczących przeprowadzenia tego szkolenia). Do omawianego dokumentowania nie odnoszą się również przepisy dołączonego do ustawy projektu rozporządzenia przewidzianego do wydania na podstawie art. 14 ust. 20. Projektowane rozporządzenie w § 10 określa tylko dokumenty objęte obowiązkiem przechowywania przez jednostkę certyfikującą. Czyni to zresztą analogicznie, jak § 11 obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie nabywania uprawnień inspektora rolnictwa ekologicznego, z tym że upoważnienie ustawowe w art. 21 ust. 13 pkt 7 uchylanej ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym na podstawie, którego rozporządzenie to jest wydane przekazuje do określenia w nim szczegółowe wymagania dla dokumentacji potwierdzającej odbycie szkoleń lub przeprowadzenie odpowiedniej liczby kontroli.

Po drugie – ponieważ z jego brzmienia nie wynika, do jakiego dokumentu się odnosi. Użycie w nim sformułowania „**tej dokumentacji**” oznacza, że sformułowanie to dotyczy dokumentacji wskazanej w jego wcześniejszej treści. Ta natomiast do żadnej dokumentacji się nie odnosi.

Reasumując, wskazane uchybienia są niedopuszczalne z uwagi na szczególnie charakter, jaki upoważnieniom ustawowym przypisuje art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz zasady poprawnej legislacji (w szczególności w § 65 i § 70 Zasad techniki prawodawczej, nakazujące z jednej strony określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu w sposób precyzyjny, z drugiej zakazujące przekazywanie do uregulowania w rozporządzeniu spraw niewyjaśnionych lub nasuwających trudności przy opracowywaniu ustawy). Znajduje to potwierdzenie w poglądach doktryny oraz utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazujących na wymóg ścisłej wykładni upoważnień do wydania rozporządzeń (np. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K 25/99). Celem rozporządzenia jest wykonanie ustawy, konkretyzacja jej przepisów, nigdy zaś jej uzupełnianie o kwestie pominięte przez ustawodawcę (np. wyroki TK: z 29 czerwca 2004 r., U 1/03, z 31 marca 2009 r., K 28/08). Analiza pozostałych przepisów proponowanego art. 14 oraz dołączonego do ustawy projektu rozporządzenia może wskazywać, że w omawianym przypadku chodzi o dokumentację, o której mowa w ust. 8 tego artykułu, oraz nie o sposób dokumentowania przeprowadzenia szkoleń i przeprowadzeni odpowiedniej liczby

kontroli, a o szczegółowe wymagania dla dokumentacji potwierdzającej te sprawy. Jeżeli tak, to rekomenduje się przyjęcie zaproponowanych poniżej poprawek dotyczących uzupełnienia art. 14 ust. 8 o obowiązek dokumentowania ww. spraw oraz art. 14 ust. 20 o wskazanie dokumentacji objętej zakresem regulacji tego upoważnienia ustawowego. **Ponadto**, ponieważ rekomendacja ta obejmuje ewentualną poprawkę do art. 14 ust. 8, rozstrzygnięcia wymaga również wątpliwość dotycząca użycia w tym przepisie właściwego spójnika przy określeniu obowiązku jednostki certyfikującej do dokumentowania szkoleń i kontroli urzędowych. Mianowicie użycie w nim spójnika alternatywy łącznej „lub” oznacza, że jednostka certyfikująca może dokumentować tylko szkolenia albo tylko kontrole urzędowe, albo zarówno szkolenia jak i kontrole urzędowe, w zależności od jej woli.

Propozycja poprawek:

w art. 14:

1) *ust. 8 otrzymuje brzmienie:*

*„8. Jednostka certyfikująca jest obowiązana do dokumentowania przeprowadzenia szkoleń, o których mowa w ust. 6 pkt 1, **lub** przeprowadzenia odpowiedniej liczby kontroli urzędowych przez inspektora rolnictwa ekologicznego, a także do przechowywania i udostępniania Głównemu Inspektorowi dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie tych szkoleń lub odpowiedniej liczby tych kontroli.”*

albo

*„8. Jednostka certyfikująca jest obowiązana do dokumentowania przeprowadzenia szkoleń, o których mowa w ust. 6 pkt 1, **oraz** przeprowadzenia odpowiedniej liczby kontroli urzędowych przez inspektora rolnictwa ekologicznego, a także do przechowywania i udostępniania Głównemu Inspektorowi dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie tych szkoleń **oraz** odpowiedniej liczby tych kontroli.”;*

2) *w ust. 20 pkt 6 otrzymuje brzmienie:*

„6) sposób dokumentowania przeprowadzenia szkoleń, o których mowa w ust. 6 pkt 1, i przeprowadzenia odpowiedniej liczby kontroli urzędowych, o których mowa w ust. 8, oraz okres przechowywania dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie tych szkoleń lub odpowiedniej liczby tych kontroli”

albo

w art. 14 w ust. 20 w pkt 6 wyrazy „sposób dokumentowania przeprowadzania szkoleń” zastępuje się wyrazami „szczegółowe wymagania dla dokumentacji potwierdzającej odbycie

szkoleń”.

7. Wątpliwości budzi, czy w proponowanym art. 14 ust. 8 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej zostało użyte właściwe określenie na oznaczenie objętej zakresem regulacji tego przepisu **kontroli**. Przepis ten odnosi się do „**kontroli**”, jako takich, przeprowadzanych przez inspektora rolnictwa ekologicznego. Analiza pozostałych przepisów tej ustawy, w szczególności art. 1 pkt 2 lit. a oraz art. 14, może jednak sugerować, że chodzi w nim o „**kontrole urzędowe**” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 6 tej ustawy. Jeżeli tak, to mając na uwadze argumenty wskazane w uwadze nr 3 rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 14 w ust. 8 po wyrazie „kontroli” dodaje się wyraz „urzędowych”.

8. W art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej proponuje się, **wzorem pozostałych liter zamieszczonych w ww. pkt 1**, skreślić wyraz „producenta”. Należy bowiem zaznaczyć, że:
- 1) **po pierwsze** – wprowadzenie do wyliczenia tego przepisu jednoznacznie przesądza, jakiego podmiotu danych dotyczy art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a (producenta ekologicznego);
 - 2) **po drugie** – omawiany przepis jest niespójny z rozwiązaniem przyjętym w pozostałych literach pkt 1 określających dane producenta ekologicznego;
 - 3) **po trzecie** – używając określenia „producent” zamiast definiowanego w art. 2 ust. 1 pkt 9 procedowanej ustawy określenia „producent ekologiczny” art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a nie odpowiada dyrektywie wyrażonej w § 10 Zasad techniki prawodawczej wymagającej, aby do oznaczania jednakowych pojęć używać jednakowych określeń.

Propozycja poprawki:

w art. 17 w ust. 5 w pkt 1 w lit. a skreśla się wyraz „producenta”

albo

w art. 17 w ust. 5 w pkt 1 w lit. a po wyrazie „producenta” dodaje się wyraz „ekologicznego”.

9. Proponowany art. 19 ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej jest niespójny z pozostałymi ustępami tego artykułu (ust. 3 i 4) w sposobie odwoływania się do objętych ich zakresem regulacji kontroli. Przepis art. 19 ust. 2 odnosi się do kontroli urzędowej **w zakresie zgodności ekologicznego materiału heterogenicznego z przepisami wydanymi na podstawie art. 13 ust. 3 rozporządzenia 2018/848 w zakresie określonym w art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 5 oraz art. 10 ust. 4.** Przepisy art. 19 ust. 3 i 4 odnoszą się natomiast do kontroli urzędowej, o której mowa w art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 5 oraz art. 10 ust. 4. W związku z tym oraz mając na uwadze postanowienia § 5 i § 10 Zasad techniki prawodawczej (określające odpowiednio zasadę skrótowości tekstu prawnego oraz wymóg oznaczania jednakowych pojęć jednakowymi określeniami), fakt, że z brzmienia przywołanych w art. 19 ust. 2–4 przepisów **8 ust. 2, art. 9 ust. 5 oraz art. 10 ust. 4 jednoznacznie wynika już, że dotyczą one kontroli urzędowej w zakresie zgodności ekologicznego materiału heterogenicznego z przepisami wydanymi na podstawie art. 13 ust. 3 lit. b rozporządzenia 2018/848**, oraz brak spójności w sposobie odwoływania się w omawianych przepisach do tej samej kontroli urzędowej, rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki, uwzględniającej w art. 19 ust. 2 rozwiązanie zastosowane w ust. 3 i 4 tego artykułu.

Propozycja poprawki:

w art. 19 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Za kontrolę urzędową, o której mowa w art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 5 oraz art. 10 ust. 4, pobiera się opłatę w maksymalnej wysokości 500 zł, która stanowi dochód budżetu państwa.”.

10. Proponowany art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej, stanowiący upoważnienie ustawowe, odnosi się do odmiany ekologicznej nadającej się do produkcji ekologicznej w rozumieniu art. 3 **ust. 19** rozporządzenia 2018/848. **Należy więc zaznaczyć, że wbrew temu co wynika z brzmienia proponowanego przepisu art. 3 rozporządzenia 2018/848 nie zawiera ustępów, w tym ust. 19.** Wnioskować można, że proponowany przepis powinien odwoływać się do art. 3 **pkt 19** rozporządzenia 2018/848 definiującego określenie „odmiana ekologiczna nadająca się do produkcji ekologicznej”. Jeżeli tak, to rekomenduje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki. W przeciwnym razie propozycja poprawki

w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

Propozycja poprawki:

w art. 21 w ust. 1 w pkt 5 wyrazy „art. 3 ust. 19” zastępuje się wyrazami „art. 3 pkt 19”.

11. Proponowane w art. 21 ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej upoważnienie ustawowe stanowi, że **minister właściwy do spraw rolnictwa**, w przypadku gdy z rozporządzenia 2018/848 lub z wydanych na jego podstawie przepisów wynika obowiązek albo możliwość podjęcia lub wykonania przez państwo członkowskie UE lub właściwy organ tego państwa określonych zadań lub czynności, określi, w drodze rozporządzenia, **rodzaje zadań lub czynności wykonywanych przez organy władzy publicznej (organy Inspekcji Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa albo Inspekcji Weterynaryjnej), a także sposób ich wykonania**. Należy więc zaznaczyć, że zadania (czynności) wykonywane przez organy władzy publicznej, kompetencje (właściwość) do ich wykonywania, stanowią materię zastrzeżoną dla przepisów rangi ustawowej, co zresztą znajduje odzwierciedlenie w pozostałych przepisach procedowanej ustawy. **Przykładowo art. 1 pkt 1**, określający zakres przedmiotowy ustawy **stanowi, że ustaw określa zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych w zakresie produkcji ekologicznej określonym w rozporządzeniu 2018/848. Przepisy materialne art. 3 określają natomiast konkretne zadania i właściwe do ich wykonywania organy**. Ustawodawca nie może przekazywać do uregulowania w drodze rozporządzenia materii regulującej podstawę prawną działania organu władzy publicznej. Przepisy wykonawcze, które zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji służą wykonaniu ustawy, mogą stanowić wyłącznie dopełnienie tych podstaw. Działanie organu władzy publicznej w oparciu o rozporządzenie wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego (w rozpatrywanym przypadku przekazującego do unormowania w rozporządzeniu sprawy zastrzeżone dla ustawy, jakimi są zadania, kompetencje i obowiązki organów władzy publicznej) może być uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą legalizmu (np. wyrok TK z: 22 września 1997 r., K 25/97, 25 maja 1998 r., U 19/97).
Niezależnie od powyższego zaznaczyć należy, że ustawodawca, który ma zapewnić w przepisach krajowych stosowanie rozporządzenia 2018/848 musi wiedzieć, czy

przepisy tego rozporządzenia nakładają na państwa członkowskie UE albo jego organy wykonywanie określonych zadań (czynności). Jeżeli tak, to określenie tych zadań (czynności) oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie powinno, jak wskazano wyżej, nastąpić w drodze ustawy. Brzmienie proponowanego upoważnienia ustawowego sugeruje natomiast, że ustawodawca nie wie, czy takie obowiązki wynikają z rozporządzenia, którego stosowanie ma zapewnić lub z wydanych na jego podstawie przepisów, albo przewidując, że w przyszłości w rozporządzeniu 2018/848 lub w wydanych na jego podstawie przepisach takie zadania (czynności) będą mogły być określone asekuracyjnie tworzy możliwość ich określenia pozaustawowo.

Reasumując, jeżeli z przepisów rozporządzenia 2018/848 lub z wydanych na jego podstawie przepisów wynika obecnie obowiązek podjęcia lub wykonania przez państwo członkowskie UE lub jego właściwe organy określonych zadań (czynności), to zadania te (czynności) oraz właściwe do ich wykonania organy władzy publicznej należy określić w procedowanej ustawie, skreślając jednocześnie proponowane upoważnienia ustawowe. Ewentualna propozycja poprawki w tym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu. Jeżeli natomiast z przepisów tych nie wynika obecnie obowiązek podjęcia lub wykonania takich zadań (czynności), to należy się ograniczyć do skreślenia proponowanych upoważnień ustawowych, zgodnie z rekomendowaną poniżej poprawką.

Propozycja poprawki:

w art. 21 skreśla się ust. 2.

12. Zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 1 lit. b oraz ust. 2 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej kary pieniężne objęte zakresem regulacji tych przepisów wymierza wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych przez właściwy organ **albo** właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podmiotu dokonującego naruszenia. Jednocześnie przepisy te nie rozstrzygają, w jakim przypadku właściwym do wymierzenia tych kar jest inspektor właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych przez właściwy organ, a w jakich właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę podmiotu dokonującego naruszenia. Proponowane rozwiązanie może więc prowadzić do sytuacji, w której do wymierzenia kary w tej samej sprawie będą właściwi dwaj wojewódzcy inspektorzy

jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, a więc do sporu o właściwość między tymi organami wymagającego rozstrzygnięcia zgodnie z art. 22 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy materialne (kompetencyjne) stwarzające świadomie taką możliwość należy uznać za wadliwe, ponieważ to one, co do zasady, a nie właściwy organ powinny rozstrzygać, który z inspektorów jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych jest właściwy miejscowo do wymierzenia kary pieniężnej w przypadku zbiegu ich właściwości miejscowej. Dodatkowo zaznaczyć należy, że na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej (art. 19), a w przypadku sporu dotyczącego tej właściwości, do czasu jego rozstrzygnięcia organ administracji publicznej, na którego obszarze wynikła sprawa, podejmuje tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub słuszny interes obywateli i zawiadamia o tym organ właściwy do rozstrzygnięcia sporu (art. 23). W związku z tym art. 24 ust. 4 pkt 1 lit. b proponuje się doprecyzować określając, w jakich sytuacjach, dotyczących tych samych spraw, właściwymi są właściwi miejscowo wojewódzcy inspektorzy jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Nadmienić należy, że proponowane rozwiązanie jest nowością w stosunku do obecnie obowiązującego. Przepisy art. 25 ust. 3 pkt 1 lit. b oraz ust. 2 uchylanej ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym stanowią bowiem, że określone w nich kary wymierza jeden organ – właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych wojewódzki inspektor jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych. Ponieważ uzasadnienie do projektowanej ustawy nie wyjaśnia różnicy między proponowanym, a obowiązującym rozwiązaniem w zakresie ustalania właściwości miejscowej wymierzającego kary pieniężne wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, ograniczając się najczęściej do stwierdzenia, że w zakresie kar pieniężnych proponowane przepisy stanowią powielenie obowiązujących obecnie rozwiązań – ewentualna propozycja poprawki w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu, co do relacji proponowanych przepisów do art. 25 ust. 5 procedowanej ustawy stanowiącej przedmiot poniższej uwagi nr 13.

13. Wątpliwości budzi relacja przepisów art. 24 ust. 4 pkt 1 lit. b i art. 25 ust. 5 ustawy o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej w zakresie określonej w nich właściwości miejscowej wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów

rolno-spożywczych. Przepisy art. 24 ust. 4 pkt 1 lit. b określając właściwość miejscową wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, jako organu wymierzającego kary pieniężne, uzależniają ją od **miejsca przeprowadzenia czynności kontrolnych przez właściwy organ albo od miejsca zamieszkania lub siedziby podmiotu dokonującego naruszenia**. Przepis art. 25 ust. 5 określając właściwość tego inspektora, jako organu podatkowego, uzależnia ją od innego miejsca – **miejsca przeprowadzenia kontroli**. W związku, z tym wyjaśnienia wymaga, dlaczego intencją projektodawcy było zróżnicowanie w omawianych przepisach sposobu określenia właściwości miejscowej wojewódzkiego inspektora jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych do załatwiania wskazanych w nich spraw, **w szczególności jeżeli chodzi o właściwość dotyczącą miejsca przeprowadzania czynności kontrolnych oraz właściwość dotyczącą miejsca przeprowadzania kontroli**. Ewentualna propozycja poprawki w omawianym zakresie będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela Rządu.

14. Zakres regulacji procedowanej ustawy został rozszerzony na etapie prac w Sejmie (pierwszego czytania w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi) o zmianę czterech ustaw:

- 1) ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa;
- 2) ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa;
- 3) ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o ochronie roślin przed agrofagami;
- 4) ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi.

Abstrahując od zasadności dokonania takiego rozszerzenia, wątpliwości budzi, czy nie wykracza ono poza pierwotny zakres przedmiotowy ustawy wniesionej do Sejmu, która jako tzw. ustawa o charakterze europejskim służy, co do zasady, zapewnieniu stosowania wskazanych w odnośniku nr 1 do ustawy rozporządzeń UE, w szczególności, że przedmiotem tych zmian był projekt ustawy stanowiący przedłożenia rządowe podlegający wymaganej dla tego typu projektów procedurze legislacyjnej, poprzedzającej etap prac legislacyjnych w Sejmie. Nie wydaje się też, aby proponowane zmiany spełniały warunek określony w § 93 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym w drodze wyjątku w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, w ustawie

zmieniającej można wyjątkowo zamieścić przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej. Rozszerzenie procedowanej ustawy o przedmiotowe przepisy **budzi więc zasadnicze wątpliwości w kontekście zasady trzech czytań i może zostać zakwalifikowane jako naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji**. Wątpliwości te uzasadnia dotychczasowy dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i poglądy doktryny. Jeżeli chodzi o Trybunał Konstytucyjny stoi on na stanowisku, że „(...) Poprawka jest wtórną propozycją legislacyjną odnoszącą się do tekstu, do którego zostaje zaproponowana, **co oznacza, że musi ona też pozostać w przedmiotowych ramach tego tekstu (...)**” (wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., sygn. akt K 25/98), a także, że poprawki muszą „(...) jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego (...). Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, **gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy**, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. **Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań, dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu.**” (wyrok TK z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03). Wprowadzenie, nawet na wczesnym etapie postępowania ustawodawczego (między pierwszym a drugim czytaniem), nowych treści zaburzających „zakresową tożsamość” projektu może zostać zakwalifikowane jako naruszenie art. 119 ust. 1 Konstytucji¹.

Sławomir Szczepański

Główny legislator

¹ P. Kędziora, *Doskonalenie i standaryzacja procesu legislacyjnego*, str. 73–74.