

BEOS-2387/25

Warszawa, 30 grudnia 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III, ORO 354, 11. 2025

Data wpływu 31. XII. 25r.

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa
(druk sejmowy nr 2004)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia projektu i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można wskazać, że proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu dotyczącego braku ustawowej podstawy prawnej działalności Rady Społecznej, funkcjonującej przy Dyrektorsze Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) oraz w oddziałach terenowych KOWR. W obecnym stanie prawnym rady działają na podstawie aktów wewnętrznych – zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR. W ocenie Wnioskodawców Rady pełnią ważne funkcje, realizując postulat uczestnictwa czynnika społecznego w bieżącym funkcjonowaniu KOWR, m.in. w zakresie gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (WRSP). Zdaniem Wnioskodawców, dzięki wprowadzeniu ustawowej podstawy prawnej dla Rad, organizacje rolnicze oraz izby rolnicze uzyskają pewność w zakresie uczestnictwa w decyzjach podejmowanych przez KOWR (uniezależniając to od uznaniowości decyzji Dyrektora Generalnego KOWR).

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziano (art. 1 projektu) dodanie art. 5b-5h w ustawie z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa¹ (dalej: u.KOWR).

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 294.

Nowelizacja dotyczy utworzenia Rady Społecznej w ramach Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Zgodnie z projektem w każdym oddziale terenowym KOWR oraz w biurze KOWR zostanie utworzona Rada, będąca organem opiniotwórczo-doradczym, odpowiednio dyrektora oddziału terenowego KOWR albo Dyrektora Generalnego. Kadencja Rady wyniesie 2 lata. Członkowie Rady będą powoływani i odwoływani odpowiednio przez dyrektora oddziału terenowego KOWR albo Dyrektora Generalnego (na wniosek organizacji rolniczej, której są przedstawicielami). Członkami Rady mogą być: a) przedstawiciele izby rolniczej oraz innych organizacji rolniczych funkcjonujących na terenie działania oddziału terenowego KOWR – w przypadku Rady działającej w oddziale terenowym KOWR; b) przedstawiciele organizacji rolniczych, które posiadają struktury o zasięgu krajowym – w przypadku Rady działającej w biurze KOWR (dodawany art. 5b u.KOWR).

W projekcie wskazano zadania Rady działającej w oddziale terenowym KOWR, takie jak: 1) opiniowanie spraw dotyczących realizacji zadań KOWR realizowanych na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa² (dalej: u.g.n.) i ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego³ (dalej: u.k.u.r.), przedstawionych przez dyrektora oddziału terenowego KOWR; 2) zgłaszanie do dyrektora oddziału terenowego KOWR wniosków dotyczących sposobu zagospodarowania nieruchomości rolnych wchodzących w skład Zasobu WRSP. Katalog ten ma charakter otwarty (dodawany art. 5c u.KOWR).

W projekcie określono ponadto cele Rady działającej w biurze KOWR, takie jak: 1) bieżąca wymiana informacji między KOWR a organizacjami rolniczymi, dotyczących realizacji zadań KOWR wykonywanych na podstawie u.g.n. i u.k.u.r.; 2) wyrażanie opinii w zakresie realizacji przez KOWR zadań wskazanych w pkt 1; 3) omawianie przedstawianych przez organizacje rolnicze propozycji i koncepcji w zakresie realizacji przez KOWR zadań wskazanych w pkt 1 (dodawany art. 5d u.KOWR).

Nowelizacja wprowadza jawność posiedzeń Rady i obowiązek ich utrwalania i transmitowania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk. Nagrania z posiedzeń Rady będą udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia, w którym odbyło się posiedzenie (dodawany art. 5e u.KOWR).

Projekt określa ponadto: obowiązek sporządzenia i udostępnienia protokołu z posiedzeń Rady (dodawany art. 5f u.KOWR); obowiązek podejmowania ustaleń przez Radę w formie uchwał oraz zasady ich udostępniania (dodawany art. 5g u.KOWR); upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do wydania rozporządzenia określającego szczegółowy skład Rady, tryb powoływania jej członków oraz organizację i tryb jej pracy (dodawany art. 5h u.KOWR).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu).

² Dz. U. z 2025 r. poz. 826.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 423, ze zm.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W DSR odniesiono się do rozwiązań obowiązujących w analizowanym obszarze, zgodnie z którymi Rady funkcjonują na podstawie odpowiednich zarządzeń Dyrektora Generalnego KOWR. Zdaniem Wnioskodawców brak ustawowej podstawy prawnej dla działania Rad powoduje, że ich funkcjonowanie jest obecnie uzależnione od uznaniowości decyzji Dyrektora Generalnego KOWR.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Ze względu na charakter projektowanej zmiany, wynikającej z uwarunkowań wewnętrznych, nie zachodzi konieczność przeprowadzania analizy porównawczej z rozwiązaniami stosowanymi w innych państwach.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Głównym skutkiem prawnym przyjęcia proponowanej regulacji będzie wprowadzenie na poziomie ustawowym obowiązku utworzenia Rady Społecznej w każdym oddziale terenowym KOWR oraz w Centrali (tj. w biurze Krajowego Ośrodka). *De lege lata* przepisy ustawy nie formułują takiego wymogu.

Obowiązek utworzenia Rad Społecznych przy oddziałach terenowych KOWR wynika obecnie z aktu prawa wewnętrznego, tj. z § 1 zarządzenia nr 15/2025/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa”⁴. Jako podstawę prawną dla wydania zarządzenia wskazano art. 4 ust. 1 u.KOWR, ustanawiający ogólną kompetencję Dyrektora Generalnego do kierowania KOWR, oraz § 3 Statutu KOWR, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Krajowemu Ośrodkowi Wsparcia Rolnictwa⁵, który przyznaje Dyrektorowi Generalnemu KOWR kompetencję do tworzenia komisji opiniotwórczo-doradczych i zespołów problemowych o charakterze stałym lub doraźnym. W § 2 zarządzenia nr 15/2025/Z postanowiono, że za jego realizację (tj. m.in. za utworzenie Rad Społecznych)

⁴ <https://www.gov.pl/web/kowr/zarządzenie-nr-152025z-w-sprawie-wprowadzenia-regulaminu-rad-spoecznych-dzialajacych-przy-oddzialach-terenowych-krajowego-osrodka-wsparcia-rolnictwa>; <https://www.gov.pl/web/kowr/zarządzenie-nr-192025z-zmieniajace-zarządzenie-nr-152025z-w-sprawie-wprowadzenia-regulaminu-rad-spoecznych-dzialajacych-przy-oddzialach-terenowych-krajowego-osrodka-wsparcia-rolnictwa> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 29 XII 2025 r.].

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 408.

odpowiadają dyrektorzy oddziałów terenowych, natomiast za koordynację realizacji zarządzenia odpowiada Dyrektor Departamentu Gospodarowania Zasobem w Centrali KOWR.

Przy Dyrektorze Generalnym działa natomiast Rada Społeczna ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa utworzona na podstawie zarządzenia nr 07/2023/Z Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie utworzenia przy Dyrektorze Generalnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa⁶. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 4 ust. 1 u.KOWR w zw. z § 3 Statutu KOWR.

Przyjęcie art. 5b ust. 1 w brzmieniu proponowanym w projekcie spowoduje, że utworzenie Rad Społecznych nie będzie uzależnione od decyzji Dyrektora Generalnego KOWR, jak ma to miejsce w obecnym stanie prawnym.

Należy nadmienić, że projekt w swoim ogólnym założeniu przewidującym ustawowe umocowanie dla funkcjonowania Rad Społecznych, nawiązuje w pewnym sensie do rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej⁷. Przepisy tej ustawy przewidują w art. 48 funkcjonowanie w podmiotach leczniczych rad społecznych, które – choć mają szersze kompetencje – także można określić mianem organów opiniodawczo-doradczych⁸.

Kolejnym skutkiem, przynoszącym zmianę w stosunku do stanu obecnego, jest ograniczenie prawa Dyrektora Generalnego KOWR do ustalania składu osobowego, zakresu zadań i trybu pracy Rady wynikającego z § 3 ust. 1 Statutu KOWR. W proponowanym stanie prawnym pewna część tej materii zostanie uregulowana wprost w ustawie (ogólne wymagania odnośnie do członka Rady oraz zakres zadań i cel działania Rady), zaś w zasadniczej mierze (tryb powoływania członków i tryb pracy Rady) określi je minister właściwy do spraw rozwoju wsi w drodze rozporządzenia wydawanego na podstawie projektowanego art. 5h u.KOWR.

Na obecnym etapie prac niemożliwe jest bliższe wskazanie skutków regulacji dotyczących ustalenia szczegółowego składu Rad Społecznych. Projektowana regulacja przewiduje tylko, że członkami Rady mogą być przedstawiciele izby rolniczej oraz innych organizacji rolniczych funkcjonujących na terenie działania oddziału terenowego Krajowego Ośrodka, a w przypadku Rady działającej w Centrali – organizacji rolniczych, które posiadają struktury o zasięgu krajowym (projektowany art. 5b ust. 3 u.KOWR). Przepis ten ustanawia jednak ogólną dyrektywę, którą będzie musiał kierować się minister wydający, na podstawie art. 5h u.KOWR, rozporządzenie określające szczegółowy skład Rady Społecznej. To minister ustali listę organizacji rolniczych, których przedstawiciele wejdą w skład Rady.

⁶ <https://www.gov.pl/web/kowr/zarządzenie-nr-072023z-w-sprawie-utworzenia-przy-dyrektorze-generalnym-krajowego-osrodka-wsparcia-rolnictwa-rady-spoecznej-ds-gospodarowania-gruntami-rolnymi-zasobu-wlasnosci-rolnej-skarbu-panstwa>.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 450, ze zm.

⁸ J. Nowak-Kubiak, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz*, 2012, komentarz do art. 48, Nb 1, Legalis.

Obecnie zarządzenie nr 15/2025/Z wskazuje w § 4 ust. 1, że w skład Rady wchodzi dwóch przedstawicieli izby rolniczej, której obszar działania obejmuje obszar danego oddziału terenowego KOWR, oraz po jednym przedstawicielu organizacji rolniczych:

- 1) Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych;
- 2) NSZZ RI „Solidarność”;
- 3) Polska Federacja Rolna;
- 4) Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników;
- 5) Związek Zawodowy Rolnictwa SAMOOBRONA;
- 6) Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”;
- 7) Krajowy Związek Rewizyjny Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych;
- 8) OPZZ Rolników i Organizacji Rolniczych.

Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 4 zarządzenia nr 15/2025/Z, organizacja niewymieniona w ust. 1, licząca co najmniej 1000 członków w skali kraju, może składać do dyrektora oddziału terenowego KOWR szczegółowo umotywowany wniosek o przyjęcie jej przedstawiciela do składu Rady, wskazując imię i nazwisko kandydata, szczegółowe uzasadnienie i liczbę członków organizacji w skali kraju. Wniosek ten dyrektor oddziału terenowego przedstawia do opinii Rady. Po uzyskaniu opinii Rady, dyrektor oddziału terenowego może rozszerzyć skład Rady o jednego przedstawiciela danej organizacji.

Jeśli chodzi o Radę Społeczną ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zarządzenie nr 07/2023/Z stanowi w § 2 ust. 3, że w skład Rady wchodzi przewodniczący/prezesi (z zastrzeżeniem, że w skład Rady z ramienia Krajowej Rady Izb Rolniczych wchodzi Prezes oraz wyznaczony przez niego przedstawiciel) następujących organizacji rolniczych:

- 1) Krajowej Rady Izb Rolniczych;
- 2) Polskiej Federacji Rolnej;
- 3) Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Rolników Indywidualnych „Solidarność”;
- 4) Związku Zawodowego Rolnictwa „Samoobrona”;
- 5) Związku Zawodowego Centrum Narodowe Młodych Rolników;
- 6) Polskiego Towarzystwa Rolniczego;
- 7) Sekretariatu Rolnictwa Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”;
- 8) Związku Zawodowego Rolników „Ojczyzna”;
- 9) Związku Byłych Pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych;
- 10) Związku Zawodowego Pracowników Rolnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 11) Związku Zawodowego Rolników Rzeczypospolitej „Solidarni”;
- 12) Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Rolników i Organizacji Rolniczych;
- 13) Krajowego Związku Rewizyjnego Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych.

Dyrektor Generalny KOWR, po uzyskaniu pozytywnej opinii Rady, może rozszerzyć skład Rady o inne organizacje rolnicze posiadające struktury o zasięgu krajowym, na wniosek organizacji wyrażający wolę przystąpienia do Rady.

Nie jest możliwe określenie, w jaki sposób zostanie wykonana delegacja ustawowa zawarta w projektowanym art. 5h u.KOWR. Tym samym nie da się

przesądzić składu nowych Rad ani ocenić, czy zostanie on poszerzony, czy też ograniczony w stosunku do obecnego stanu. Z prawnego punktu widzenia istotne jest spostrzeżenie, że przyjęcie projektu pociągać będzie za sobą przeniesienie kompetencji w tym zakresie z Dyrektora Generalnego KOWR na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Zgodnie z § 2 ust. 2 zarządzenia nr 15/2025/Z Radę tworzy się w celu:

- 1) bieżącej wymiany informacji pomiędzy oddziałem terenowym KOWR a Organizacjami⁹, w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Zasobu WRSP oraz kształtowaniem ustroju rolnego, w tym zgłaszania przez Organizacje propozycji dotyczących działalności oddziału terenowego KOWR w tym obszarze;
- 2) konsultacji i wyrażania opinii w sprawach związanych z realizacją zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa położonymi na terenie działania oddziału terenowego KOWR.

Jeśli chodzi o Radę Społeczną ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zarządzenie nr 07/2023/Z stanowi w § 1 ust. 2, że Radę tworzy się w celu:

- 1) bieżącej wymiany informacji pomiędzy KOWR a organizacjami rolniczymi, w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowania ustroju rolnego;
- 2) konsultacji problemów powstałych przy wykonywaniu przez KOWR jego zadań, w szczególności związanych z gospodarowaniem nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowaniem ustroju rolnego;
- 3) wyrażania opinii w zakresie realizacji przez KOWR zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowania ustroju rolnego;
- 4) omawiania przedstawianych przez organizacje rolnicze propozycji i koncepcji, w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarowania nieruchomościami rolnymi Zasobu WRSP oraz kształtowania ustroju rolnego.

Proponowana treść art. 5c i 5d u.KOWR, które mają określać zadania Rad działających odpowiednio przy oddziale terenowym oraz w Centrali, pozostaje zasadniczo zbieżna z treścią regulacji zawartych obecnie w przywołanych zarządzeniach Dyrektora Generalnego KOWR. Nie jest jednak jasne, dlaczego katalog zadań Rad działających przy oddziale terenowym został ukształtowany przy wykorzystaniu sformułowania „w szczególności”, a katalog zadań Rady działającej w Centrali został określony bez jego użycia. Proponowane brzmienie przepisów może prowadzić do wniosku, że pierwszy ze wskazanych katalogów zadań ma charakter otwarty, natomiast drugi – zamknięty. Kwestia ta powinna zostać rozstrzygnięta w trakcie prac nad projektem.

⁹ Pojęcie organizacji obejmuje izby rolnicze, organizacje rolnicze, społeczno-zawodowe organizacje rolników, związek zawodowy rolników lub inne organizacje działające na terenie działania oddziału terenowego KOWR na rzecz rolników lub rolnictwa.

Rekonstrukcja zadań Rad działających przy oddziale terenowym KOWR, określonych w projektowanym art. 5c u.KOWR, a także celu działania Rady, wynikającego z projektowanego art. 5d u.KOWR, pozwala przyjąć, że Wnioskodawcy nie wykroczyli poza przypisywany tym Radom w projektowanym art. 5b ust. 1 u.KOWR charakter organu opiniodawczo-doradczego. Rada nie będzie miała charakteru organu decyzyjnego, nadzorczego ani nawet kontrolnego. Należy też zauważyć, że do rozszerzenia kompetencji Rady nie dojdzie w wyniku przyjęcia aktu wykonawczego, który w myśl proponowanej delegacji ustawowej (projektowany art. 5h u.KOWR) regulować ma jedynie kwestie szczegółowego składu, trybu powoływania członków Rady oraz organizację i tryb jej pracy.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹¹. W opinii BEOS-WPEiM-2379/25 zawarta została ocena zgodności przepisów projektu odnoszących się do obowiązku utrwalania i transmitowania posiedzeń Rady za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk (projektowany art. 5e u.KOWR) z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE¹² (RODO). W konkluzji opinii stwierdzono, że proponowane rozwiązanie dotyczące przetwarzania danych osobowych spełnia kryteria określone w RODO.

Do wskazanych przepisów odnoszących się do utrwalania i transmitowania posiedzeń Rady za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk nawiązuje opinia do projektu przedstawiona przez Krajową Radę Izb Rolniczych¹³. Choć zawiera ona ogólną pozytywną ocenę zawartych w projekcie rozwiązań i wskazuje na potrzebę ustawowego umocowania działalności Rad Społecznych, co stanowić ma odpowiedź na wieloletnie wnioski samorządu rolniczego w tej sprawie, to jednocześnie odnotowuje, że propozycja odnosząca się do utrwalania i transmitowania posiedzeń Rady budzi wątpliwości. W opinii tej zwrócono uwagę, że „[p]odczas obrad poruszane są bardzo często kwestie prawnie chronione, obejmujące dobra osobiste osób fizycznych i prawnych. W praktyce oznaczałoby to konieczność szerokiej anonimizacji nagrań poprzez wyłączanie dźwięku lub obrazu w wielu punktach obrad, co mogłoby stanowić większość nagrania. Tym samym proponowane rozwiązanie może nie tylko nie zwiększać przejrzystości, ale może utrudnić sprawne funkcjonowanie Rad Społecznych oraz narazić uczestników posiedzeń na nieuzasadnione ryzyka prawne. W związku z powyższym należy uznać takie rozwiązanie za niecelowe”.

¹⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski)*, opinia BEOS z 17 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-2379/25.

¹¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 17 XII 2025 r., BEOS-WPEiM-2380/25.

¹² Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1, ze zm.

¹³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2004>.

W ramach konsultacji społecznych w jednostkowej wypowiedzi wyrażono poparcie dla wprowadzenia obowiązku transmisji i publikacji nagrań z posiedzeń Rad Społecznych oraz udostępniania protokołów i uchwał w Biuletynie Informacji Publicznej. Zwrócono jednak uwagę, że kwestia ta powinna być skonsultowana z Dyrektorem Generalnym KOWR oraz samymi Radami¹⁴.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień uregulowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

1. Minister właściwy do spraw rozwoju wsi;
2. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa i 16 oddziałów terenowych (OT KOWR) w każdym województwie¹⁵, zarządzające nieruchomościami rolnymi pozostającymi w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa;
3. Rady Społeczne działające przy OT KOWR – 16 rad;
4. izby rolnicze – 16 izb działających na terenie każdego z województw (a zatem na terenie każdego OT KOWR);
5. organizacje rolnicze wchodzące w skład działających obecnie przy OT KOWR Rad Społecznych:
 - a. Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych;
 - b. NSZZ RI „Solidarność”;
 - c. Polska Federacja Rolna;
 - d. Związek Zawodowy Centrum Narodowe Młodych Rolników;
 - e. Związek Zawodowy Rolnictwa SAMOOBRONA;
 - f. Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”;
6. organizacje rolnicze, które posiadają struktury o zasięgu krajowym oraz inne organizacje rolnicze funkcjonujące na terenie działania OT.

Podmioty, na które będzie oddziaływać ustawa, to przede wszystkim organizacje rolnicze, których przedstawiciele mogliby być członkami Rad Społecznych OT KOWR. Dokładna liczba organizacji, które uzyskałyby tego rodzaju uprawnienia, jest trudna do ustalenia z uwagi na sposób uregulowania członkostwa – projekt przewiduje, że członkami Rad Społecznych mogliby być przedstawiciele organizacji „funkcjonujących na terenie działania oddziału terenowego”. Kryterium funkcjonowania nie jest ostre (w przeciwieństwie do np. kryterium siedziby organizacji). Nie jest także jasne, czy oddziaływanie projektu obejmie wyłącznie organizacje rolnicze w rozumieniu ustawy z dnia 8 października 1982 r o społeczno-

¹⁴ „Zaproszenie Rad Społecznych do wyrażenia opinii będzie podkreśleniem tego, że są to bardzo ważne instytucje, które posiadają refleksje na temat swojej działalności” (ID komentarza: 91495).

¹⁵ Oddziały terenowe ulokowane są w miastach wojewódzkich i realizują zadania dot. obszaru danego województwa.

zawodowych organizacjach rolników¹⁶, czy też wszelkie organizacje, których cele statutowe (bądź faktyczne działania) dotyczą rolnictwa.

Ustalenie zakresu podmiotów dodatkowo utrudniają sprzeczne dane dotyczące liczebności organizacji rolniczych. Według GUS kół gospodyń wiejskich w Polsce jest 11,3 tys.¹⁷. Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych odnotowuje natomiast liczbę 25,8 tys. kół gospodyń wiejskich oraz 22,5 tys. kółek rolniczych (łącznie liczba członków tych organizacji wynosi 1 106 tys.)¹⁸. Krajowy Rejestr Kół Gospodyń Wiejskich prowadzony przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podaje liczbę 18 941 kół gospodyń wiejskich¹⁹. W toku prac nad niniejszą opinią nie udało się ustalić przyczyn tych rozbieżności.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wpływ społeczny projektu związany będzie z zastąpieniem przepisów zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR²⁰ przepisami rangi ustawowej, które regulować mają zagadnienie Rad Społecznych przy KOWR (i jego OT). Rady Społeczne powinny uzyskać większą stabilność i możliwość swobodniejszego funkcjonowania dzięki uregulowaniu ich statusu w akcie o randze wyższej niż decyzje kierownictwa KOWR. Sytuacja, w której powołuje się instytucje o charakterze konsultacyjnym, będące *de facto* pod kontrolą (zwierzchnictwem) organów, którym mają doradzać, może teoretycznie prowadzić do powstawania efektu mrożącego (ang. *chilling effect*), co mogłoby upośledzać pracę takiej instytucji.

Pojęcie efektu mrożącego ma długą tradycję, zostało spopularyzowane w dużej mierze dzięki orzecznictwu Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²¹. Efekt ten może być rozumiany jako „negatywny wpływ wszelkich działań państwa na osoby fizyczne i/lub prawne, który skutkuje prewencyjnym zniechęceniem ich do korzystania z przysługujących im praw lub wypełniania obowiązków zawodowych z obawy przed formalnymi postępowaniami państwowymi, które mogą prowadzić do sankcji lub nieformalnych konsekwencji (...)”²². Ustawowe uregulowanie pozycji Rad Społecznych powinno

¹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 781, art. 3.

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Sektor non-profit w 2022 r.*, Warszawa, Kraków 2024, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/1/9/1/sektornon-profitw2022r_update_2.pdf, s. 20.

¹⁸ Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, *Struktura KZRKiOR*, <https://kolkarolnicze.pl/nasze-struktury/>.

¹⁹ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Krajowy Rejestr Kół Gospodyń Wiejskich*, <https://krkgw.arimr.gov.pl/>.

²⁰ Zarządzenie nr 19/2025/Z zmieniające zarządzenie nr 15/2025/Z w sprawie wprowadzenia „Regulaminu Rad Społecznych działających przy oddziałach terenowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa”, <https://www.gov.pl/web/kowr/zarzadzenie-nr-192025z-zmieniajace-zarzadzenie-nr-152025z-w-sprawie-wprowadzenia-regulaminu-rad-spoecznych-dzialajacych-przy-oddzialach-terenowych-krajowego-osrodka-wsparcia-rolnictwa>.

²¹ P. Chybalski, „Chilling Effect” in the judicial decisions of the Polish Constitutional Tribunal as an example of legal transplant, *Review of European and Comparative Law*, 48/2022, s. 209-234.

²² „...chilling effect may be defined as the negative effect any state action has on natural and/or legal persons, and which results in pre-emptively dissuading them from exercising their rights or fulfilling their professional obligations, for fear of being subject to formal state proceedings which could lead to sanctions or informal consequences...” – L. Peach, *The Concept of Chilling Effect. Its Untapped*

prorowadzić do ograniczenia tego negatywnego zjawiska i pozwolić radom na swobodniejsze działanie, bez obaw o utratę aktualnej pozycji. Może się temu przysłużyć również ustalenie szczegółowych norm m.in. dot. jawności procedowania przez Rady Społeczne²³.

Potencjał ograniczenia efektu mrozącego może być jednak nie w pełni wykorzystany, a to z uwagi na powoływanie i odwoływanie członków Rad Społecznych przez Dyrektora Generalnego KOWR oraz dyrektorów OT KOWR, przy czym projektowana regulacja nie określa w sposób jednoznaczny tego, jak będzie wyglądał tryb powoływania i odwoływania członków Rad (zob. pkt V opinii)²⁴.

Istotna zmiana dotyczy także tego, które organizacje rolnicze mogłyby delegować swoich przedstawicieli do Rad Społecznych. Obowiązujące zarządzenie Dyrektora Generalnego enumeruje konkretne organizacje, które cieszą się tym przywilejem. Projektowana regulacja znacząco poszerzy katalog organizacji, których przedstawiciele będą mogli zostać członkami Rad Społecznych, potencjalnie osłabiając pozycję podmiotów wymienionych w pkt. VIA opinii.

Określenie społecznego oddziaływania opiniowanej regulacji nie jest możliwe w sposób bardziej precyzyjny z uwagi na delegację ustawową ustanowioną w projektowanym art. 5h u.KOWR. Od treści rozporządzenia ministra właściwego do spraw rozwoju wsi zależeć będzie zakres i sposób działania Rad Społecznych oraz ich skład. W przypadku ewentualnego zawężenia przez Ministra katalogu organizacji rolniczych (np. do organizacji, które są wymienione w załączniku do zarządzenia nr 15/2025/Z Dyrektora Generalnego KOWR, lub w inny sposób) mogłoby dojść do znaczącego ograniczenia społecznego wpływu przedstawionego projektu.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu nie cieszyły się zainteresowaniem (w toku konsultacji złożono 12 ankiet). Nieliczne (cztery) komentarze nie zawierały informacji, które miałyby znaczenie dla oceny projektowanej regulacji.

Potential to Better Protect Democracy, the Rule of Law, and Fundamental Rights in the EU, Open Society Foundations, <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c8c58ad3-fd6e-4b2d-99fa-d8864355b638/the-concept-of-chilling-effect-20210322.pdf>, s. 6.

²³ Jak wskazano w uzasadnieniu: „posiedzenia Rad Społecznych są jawne oraz transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a nagrania z posiedzenia są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia, w którym odbyło się posiedzenie. Proponuje się również, aby w Biuletynie Informacji Publicznej udostępnianie były protokoły z posiedzeń oraz podjęte na nich uchwały.” – Uzasadnienie projektu ustawy, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/1CC24C77EAA38534C1258D4900314CE8/%24File/2004.pdf>, s. 4.

²⁴ Art. 5b. ust 4. Projektowanej regulacji stanowi, że „(c)złonków Rady Społecznej powołuje i odwołuje odpowiednio dyrektor oddziału terenowego Krajowego Ośrodka albo Dyrektor Generalny na wniosek organizacji rolniczej, której jest przedstawicielem.” Jednocześnie art. 5h. stanowi, że minister właściwy do spraw rozwoju wsi określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy skład Rady Społecznej, tryb powoływania jej członków.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Celem projektu jest usankcjonowanie ustawowe ciał doradczych, które obecnie już funkcjonują na podstawie wewnętrznych zarządzeń. Z tego powodu nie przewiduje się, aby ustawa wywołała nowe, wymierne skutki gospodarcze, poza zwiększeniem jawności i uspołecznieniem procesu zarządzania państwową ziemią rolną. W związku z tym, wejście w życie projektu nie będzie miało istotnych skutków gospodarczych.

W trakcie konsultacji społecznych projektu udostępnionych na stronach Sejmu ankietowani nie odnieśli się do kwestii skutków gospodarczych.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt nie generuje skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wnioskodawcy wyjaśniają, że obecnie już funkcjonują Rady Społeczne przy Dyrektorze Generalnym KOWR oraz oddziałach terenowych KOWR, stąd proponowana nowelizacja u.KOWR nie wpłynie na sektor finansów publicznych²⁵.

Podobna ocena wpływu na sektor finansów publicznych została przedstawiona w ocenie skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa, który wpłynął do Sejmu w dniu 7 grudnia 2023 r., a następnie został wycofany przez wnioskodawców w dniu 1 lutego 2024 r.²⁶.

Z analizy projektu wynika, że proponowana przez Wnioskodawców zmiana nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano informacji dotyczących skutków finansowych projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

²⁵ W 2024 r. KOWR w ramach kosztów funkcjonowania wydatkował środki na świadczenia na rzecz osób fizycznych (w szczególności na świadczenia wynikające z przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, na wypłatę odpraw pieniężnych, pośmiertnych oraz odszkodowań pracowniczych, a także na zwrot kosztów podróży członków Rad Społecznych, niebędących pracownikami KOWR) w kwocie 1 653 tys. zł, tj. o 60,5% mniejszej od planu w ustawie budżetowej. Niższe wykonanie wydatków spowodowane było niższymi niż planowano kosztami związanymi z wypłatą odpraw pieniężnych, odpraw pośmiertnych i odszkodowaniami pracowniczymi z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia (zob. *Wykonanie budżetu Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa za 2024 rok*, KOWR czerwiec 2025 r., s. 25). W 2026 r. na świadczenia na rzecz osób fizycznych w ramach kosztów funkcjonowania KOWR zaplanowano kwotę 4 285 tys. zł (zob. *Informacja o projekcie ustawy budżetowej na 2026 rok w zakresie dotyczącym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa*, KOWR październik 2025 r., s. 19).

²⁶ <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-116-23>.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Skutkiem przyjęcia projektu będzie nałożenie na ministra właściwego do spraw rozwoju wsi obowiązku wydania rozporządzenia określającego szczegółowy skład Rady Społecznej, tryb powoływania jej członków oraz organizację i tryb jej pracy.

W celu zapewnienia transparentności działalności Rad Społecznych projekt zakłada, że posiedzenia Rad Społecznych będą jawne oraz transmitowane i utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk, a nagrania z posiedzeń będą udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej. W BIP udostępniane będą także protokoły z posiedzeń oraz podjęte na nich uchwały. Wnioskodawcy w tym zakresie wskazują, że zarówno Centrala KOWR jak i oddziały terenowe KOWR posiadają zdolności techniczne umożliwiające transmitowanie oraz utrwalanie posiedzeń Rad Społecznych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej regulacji będzie wprowadzenie ustawowego umocowania dla funkcjonowania Rad Społecznych działających w każdym oddziale terenowym KOWR oraz w Centrali. Obowiązek utworzenia Rad będzie wynikał z ustawy, a nie aktów wewnętrznych Dyrektora Generalnego KOWR. Przyjęcie proponowanych przepisów skutkować będzie także ograniczeniem swobody decyzyjnej Dyrektora Generalnego w zakresie ustalania składu osobowego, zakresu zadań oraz trybu pracy Rady. Kwestie te zostaną uregulowane wprost w ustawie oraz rozporządzeniu ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Jeśli chodzi o skład Rady Społecznej, ustawa zawierać będzie jedynie ogólną dyrektywę, w myśl której członkami Rady mogą być przedstawiciele izby rolniczej oraz innych organizacji rolniczych funkcjonujących na terenie działania oddziału terenowego KOWR, a w przypadku Rady działającej w Centrali – organizacji rolniczych, które posiadają struktury o zasięgu krajowym. W ramach tych wytycznych szczegółowy skład Rady zostanie ustalony przez ministra w drodze rozporządzenia.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień uregulowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt daje szansę na zwiększenie swobody działania Rad Społecznych, ograniczoną jednak przez tryb powoływania i odwoływania ich członków. Wpływ projektu na społeczeństwo jest trudny do oszacowania z uwagi na problemy w ustaleniu liczebności organizacji społecznych, których przedstawiciele będą mogli zostać członkami Rad Społecznych. Delegacja ustawowa ustanowiona w projektowanym art. 5h u.KOWR dodatkowo sprawia, że oddziaływanie na społeczeństwo nowej regulacji nie jest możliwe, ponieważ planowane rozporządzenie może je znacząco ograniczyć.

3. Skutki gospodarcze: Wejście w życie projektowanej regulacji nie będzie miało istotnych skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Dorota Ogryczak, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/