

Warszawa, 9 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1154/16

TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego (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 przewiduje zmianę ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 365; dalej: ustawa). Zmiana dotyczy przeniesienia podległości i nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego z zarządu województwa do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Projekt zakłada, że jednostki doradztwa rolniczego będą państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną. Projekt określa wymogi, które będzie musiała spełniać osoba powoływana na stanowisko dyrektora jednostki doradztwa rolniczego.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Projektowana ustawa ma wejść po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy wskazać art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) ustanawiający swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii Europejskiej.

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

Artykuł 6a ustawy określa wymogi, które muszą spełniać osoby powoływane na stanowisko dyrektora Centrum Doradztwa Rolniczego z siedzibą w Brwinowie (dalej: Centrum Doradztwa). W brzmieniu zaproponowanym w projekcie art. 6a ustawy będzie dotyczył nie tylko dyrektora Centrum Doradztwa, lecz także dyrektorów wojewódzkich ośrodków doradztwa

rolniczego¹. Zgodnie z art. 6a ust. 1 pkt 2 ustawy stanowisko dyrektora jednostki doradztwa rolniczego może zajmować osoba będąca obywatelem polskim. Zajmowanie stanowiska dyrektora byłoby więc wyłączone w odniesieniu do obywateli innych niż Polska państw członkowskich UE.

Swobodny przepływ osób, w szczególności pracowników, stanowi jedną z podstawowych zasad Unii². 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 (dalej: Trybunał) 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 TfUE nie mają jednak zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE). Wyłączenia tego nie należy interpretować rozszerzająco. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy je interpretować „w sposób ograniczający zakres jego stosowania w stopniu absolutnie niezbędnym do zabezpieczenia interesów, których ochronę umożliwia się państwom członkowskim na podstawie tego postanowienia”³.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pojęcie „administracji publicznej” w rozumieniu art. 45 ust. 4 TfUE musi być jednolicie interpretowane i stosowane w całej Unii, a zatem jego wykładnia nie może być pozostawiona uznaniu państw członkowskich. Pojęcie „administracji publicznej” obejmuje wyłącznie te stanowiska, które zakładają ze strony osób je piastujących istnienie „szczególnej relacji solidarności” z państwem, a także wzajemności praw i obowiązków leżących u podstaw więzów obywatelstwa⁴. Trybunał wskazał, że aby dane stanowisko można było uznać za zawierające się w pojęciu „administracji publicznej”, muszą być spełnione łącznie dwa bardzo ściśle określone warunki⁵. Stanowisko takie musi wiązać się z udziałem, pośrednim lub bezpośrednim, w wykonywaniu władzy publicznej oraz ze sprawowaniem funkcji, które mają na celu ochronę interesów ogólnych państwa lub innych

¹ Artykuł 2 ust. 1 ustawy.

² Zob. wyroki Trybunału w sprawie 167/73 *Komisja przeciwko Francji*, EU:C:1974:35, pkt 43, 44, oraz w sprawie C-514/12 *Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betriebs*, EU:C:2013:799, pkt 23.

³ Zob. wyroki Trybunału w sprawach: *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:284, 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, EU:C:1987:284, pkt 7, 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, ECR 1980, str. 3881, pkt. 10, 12, 18 i 19, 225/85 *Komisja przeciwko Włochom*, ECR 1987, str. 2625, pkt 7, oraz C-47/02 *Anker*, ECR 2003, str. I-10447, pkt. 57–60.

⁴ Zob. wyrok Trybunału w sprawie C-47/02 *Anker*, pkt 57.

⁵ Zob. wyrok Trybunału w sprawie *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, EU:C:1996:263, pkt 33.

organizacji publicznych⁶. Pomimo spełnienia tych dwóch warunków odstępianie od zakazu dyskryminacji nie będzie uzasadnione w sytuacji, gdy uprawnienia publiczne są wykonywane jedynie sporadycznie lub stanowią nieznaczną część ogólnej działalności wykonywanej w ramach tego stanowiska⁷. Wykonywanie uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego Trybunał odnosi do nadrzędnej władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej i wojskowej. Stanowisko może być objęte zakresem stosowania art. 45 ust. 4 TFUE wyłącznie w sytuacji, gdy wykonywanie uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego w interesie ogólnym stanowi podstawową funkcję tego stanowiska lub przynajmniej w założeniu ma odbywać się regularnie⁸.

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). Komisja uważa, że wyjątek dotyczący administracji publicznej odnosi się przede wszystkim do sił zbrojnych, policji, wymiaru sprawiedliwości, administracji skarbowej oraz dyplomacji. Może odnosić się do stanowisk w administracji publicznej szczebla centralnego lub lokalnego, których sprawowanie zakłada wykonywanie władzy państwowej, w związku z procesem tworzenia lub stosowania prawa oraz nadzoru nad jednostkami podporządkowanymi.

Na gruncie przepisów projektu powstaje pytanie, czy w odniesieniu do stanowiska dyrektora jednostki doradztwa rolniczego (dalej: dyrektor) ma zastosowanie wyjątek określony w art. 45 ust. 4 TfUE, a więc czy stanowisko to jest wyłączone ze swobody przepływu pracowników wewnątrz Unii.

Proponowany art. 6 ust. 1 ustawy stanowi, że organem jednostki doradztwa rolniczego jest dyrektor powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zgodnie z art. 6a ust. 11 ustawy powołanie na stanowisko dyrektora jest równoznaczne z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zmianami). Ustalany przez dyrektora regulamin organizacyjny jednostki doradztwa rolniczego zatwierdza minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 7 ust. 4 ustawy). Kompetencje dyrektora określa art. 8 ustawy. Zgodnie z tym przepisem dyrektor kieruje jednostką doradztwa rolniczego, w szczególności opracowuje roczny program działalności jednostki doradztwa rolniczego, opracowuje projekt rocznego planu finansowego, reprezentuje jednostkę na zewnątrz oraz zarządza jej mieniem.

⁶ Zob. wyroki Trybunału w sprawach: 149/79 *Komisja przeciwko Belgii*, pkt 10, oraz *Komisja przeciwko Grecji*, EU:C:1996:265, pkt 2.

⁷ Zob. wyroki Trybunału w sprawach: *Anker*, pkt 63 i 64, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, EU:C:2003:515, pkt 44 i 45.

⁸ Zob. wyrok Trybunału w sprawie *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, EU:C:1996:263, oraz opinię rzecznika generalnego C.O. Lenza w sprawie zakończonej wyrokiem *Lawrie-Blum*, EU:C:1986:179.

Decyzje dyrektora w sprawach dotyczących mienia i gospodarki finansowej jednostki, przekraczające zakres zwykłego zarządu, wymagają zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Zgodnie z art. 12 ustawy dyrektor jednostki przedkłada do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi: roczny program działalności jednostki, sprawozdanie z realizacji rocznego programu działalności jednostki oraz projekt planu finansowego jednostki. Pracę dyrektora i działalność jednostki kontroluje i ocenia minister właściwy do spraw rozwoju wsi (art. 14 ustawy). Kompetencje dyrektora mają więc charakter zarządczy i nie są wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 45 ust 4 TfUE, interpretowanym w orzecznictwie Trybunału.

Trybunał w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 45 ust. 4 TfUE przyjął funkcjonalną definicję stanowisk należących do administracji publicznej. Zdaniem Trybunału na gruncie tego przepisu najistotniejszy jest nie tyle sposób powołania na stanowisko lub status prawny takiego stanowiska, jego organiczne powiązania z organami publicznymi czy jego umiejscowienie w strukturach administracji publicznej, ile raczej jego rzeczywisty charakter, obowiązki i funkcje⁹. Biorąc pod uwagę kompetencje dyrektora oraz zadania jednostek doradztwa rolniczego (określone w art. 4 i 5 ustawy) należy uznać, że wymóg obywatelstwa polskiego w odniesieniu do osoby pełniącej stanowisko dyrektora (proponowany art. 6a ust. 1 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 ustawy) jest sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, określoną w art. 45 TfUE.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Michał Warciński

⁹ Zob. wyroki Trybunału w sprawach: *Komisja przeciwko Francji*, EU:C:1986:222, pkt 11 i 12, 152/73 *Sotgiu*, EU:C:1974:13, pkt 5, *Komisja przeciwko Luksemburgowi*, C-473/93, EU:C:1996:263, pkt 28; opinię rzecznika generalnego P. Légera w sprawie zakończonej wyrokiem *Komisja/Grecja*, C-290/94, EU:C:1996:265, pkt 21.

Warszawa, 9 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1155/16
TRYB PILNY

Pan
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 jednostkach doradztwa rolniczego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Robert Telus) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 22 października 2004 r. o jednostkach doradztwa rolnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 365; dalej: ustawa). Zmiana dotyczy przeniesienia podległości i nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego z zarządu województwa do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Projekt zakłada, że jednostki doradztwa rolniczego będą państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną. Projekt określa wymogi, które będzie musiała spełniać osoba powoływana na stanowisko dyrektora jednostki doradztwa rolniczego.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Michał Warciński