Warszawa, dnia 10 października 2017 r.

BAS-WAP-1781/17

Pan Poseł

Jan Duda

Przewodniczący Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy
o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1424)

**Opinia prawna**

**dotycząca poprawek zgłoszonych przez Klub Poselski Kukiz’15 do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1424)**

**I. Tezy opinii**

1. Na podstawie art. 26b ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania
do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie Polska we wrześniu 2015 r. zgłosiła Komisji Europejskiej zastrzeżenie wyłączenia swojego terytorium spod możliwości uprawy zmodyfikowanej kukurydzy. Równocześnie obowiązują przepisy rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie, wprowadzające zakaz stosowania materiału siewnego GMO (odmian kukurydzy i odmiany ziemniaka). W związku z powyższym, w tym stanie prawnym, zawarte w projekcie przepisy przewidujące potencjalną możliwość wystąpienia z wnioskiem o wydanie zezwolenia na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO w praktyce nie będą prowadzić do tworzenia takich stref.
2. Ten sam efekt, który zakładają Autorzy poprawek, tj. wyeliminowanie upraw GMO na terytorium Polski, jest możliwy do osiągnięcia poprzez regulacje zawarte
w projekcie przy jednoczesnym zgłoszeniu przez Polskę odpowiednich zastrzeżeń wyłączających terytorium RP spod możliwości uprawy konkretnych GMO i wprowadzania w krajowym porządku prawnym zakazów stosowania danego materiału siewnego GMO.
3. Rozwiązanie proponowane przez Autorów poprawek dotyczące Rejestru Upraw GMO nie zrealizuje wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 października 2014 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-478/13. Natomiast przepisy w brzmieniu zaproponowanym w projekcie dotyczące Rejestru Upraw GMO pozwolą na zrealizowanie tego wyroku.
4. Regulacja proponowana w poprawce nr 18, dotycząca rozszerzenia –
w porównaniu z dotychczasowym brzmieniem projektu – zakresu danych ujawnianych w Rejestrze Upraw GMO budzi wątpliwości z punktu widzenia ochrony prywatności (a w szczególności ochrony danych) podmiotów, które zamierzałyby prowadzić uprawę GMO (art. 51 ust. 2 Konstytucji RP).

**II. Przedmiot opinii**

Opinia dotyczy poprawek zgłoszonych przez Klub Poselski Kukiz’15
do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1424), dalej jako „projekt”.

Opinia została przygotowana na zlecenie Pana Posła Jana Dudy – Przewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych dnia 12 września 2017 r. i uwzględnia stan prawny na dzień
10 października 2017 r.

**III. Uwagi do proponowanych poprawek do projektu**

1. **Uwagi wstępne**

Celem projektowanej nowelizacji ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r.
o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 806, ze zm.), dalej jako „ustawa”, jest wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako „TSUE”) z dnia 2 października 2014 r. – Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, sprawa C-478/13 (Dz.Urz. UE C 421 z 24 listopada 2014 r., s. 15). W wyroku tym orzeczono, że w związku z:

- brakiem ustanowienia obowiązku powiadomienia właściwych władz polskich
o lokalizacji upraw organizmów zmodyfikowanych genetycznie zgodnie z częścią C dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r.
w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz. Urz. UE L 106
z 17.4.2001, s. 1, ze zm.), dalej jako: „dyrektywa 2001/18/WE”,

- brakiem ustanowienia rejestru tej lokalizacji oraz

- brakiem podania do publicznej wiadomości informacji o niej,

Rzeczypospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 31 ust. 3 lit. b tej dyrektywy.

Wdrożeniu dyrektywy 2001/18/WE w zakresie wskazanym w ww. wyroku TSUE mają służyć przede wszystkim projektowane przepisy art. 49a-49i oraz
art. 50a ustawy. Zgodnie z intencją Projektodawcy nowelizacja ustawy zakłada wprowadzenie reguły ustanawiającej terytorium RP strefą wolną od upraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych (dalej jako „GMO”), jednak z wyjątkiem od tej reguły dopuszczającym tworzenie stref prowadzenia upraw GMO
(o praktycznej możliwości skorzystania z tego wyjątku – zob. uwagi poniżej). Według przepisów projektu prowadzenie uprawy GMO byłoby dopuszczalne wyłącznie
na gruntach rolnych w strefie wskazanej do jej prowadzenia, na określonym obszarze, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez ministra właściwego do spraw środowiska. Zezwolenie takie określałoby warunkami, sposób i termin prowadzenia uprawy GMO (projektowane przepisy art. 49a i nast. ustawy). Prowadzenie jawnego Rejestru Upraw GMO przewidują projektowane przepisy art. 50a ustawy. W myśl projektowanego art. 50a ust. 2 ustawy w Rejestrze Upraw GMO umieszcza się informacje i dane dotyczące uprawy GMO, zawarte w zezwoleniu na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium (Dz. Urz. UE L 68 z 13.03.2015, s. 1) przyznaje państwom członkowskim UE swobodę decydowania, czy chcą dopuszczać uprawę GMO na swoim terytorium, bez zmiany procedury oceny ryzyka przewidzianej w unijnym systemie zatwierdzania GMO[[1]](#footnote-1). W uzasadnieniu projektu wskazano, że Polska skorzystała z możliwości, jakie daje znowelizowana dyrektywa 2001/18/WE i we wrześniu 2015 r. zgłosiła chęć wyłączenia swojego terytorium spod możliwości uprawy zmodyfikowanej kukurydzy (kukurydzy 1507x59122, kukurydzy Bt11xMIR604xGA21, kukurydzy MON810, kukurydzy MIR604, kukurydzy 59122, kukurydzy Bt 11, kukurydzy 1507 oraz kukurydzy GA 21). Oznacza to – jak zaznaczono w uzasadnieniu projektu, że nawet po wprowadzeniu ww. produktów GMO do obrotu z możliwością uprawy stosownymi regulacjami unijnymi, nie będzie można ich legalnie uprawiać na terytorium Polski.

Wskazany powyżej brak możliwości uprawiania GMO na terytorium Polski wynika z przepisów art. 104 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 633, ze zm.), zawartych w jej dziale III zatytułowanym „Dopuszczenie do obrotu”, które w krajowym porządku prawnym można postrzegać jako dopełnienie ww. zastrzeżenia zgłoszonego przez Polskę wyłączającego jej terytorium spod możliwości uprawy GMO. Zgodnie z art. 104 ust. 9 tej ustawy *Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić zakaz stosowania materiału siewnego określonych odmian, kierując się ich nieprzydatnością do uprawy
w warunkach klimatyczno-glebowych Rzeczypospolitej Polskiej lub koniecznością uniknięcia zagrożeń zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz dla środowiska*. W myśl zaś art. 104 ust. 9a tej ustawy *Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić zakaz obrotu materiałem siewnym określonych odmian, kierując się ich nieprzydatnością do uprawy w warunkach klimatyczno-glebowych Rzeczypospolitej Polskiej lub koniecznością uniknięcia zagrożeń zdrowia ludzi, zwierząt, roślin oraz dla środowiska*.

Na podstawie art. 104 ust. 9 ustawy o nasiennictwie wydano dwa rozporządzenia:

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810 (tekst jedn. Dz.U.
z 2014 r., poz. 1085, ze zm.), wprowadzające zakaz stosowania materiału siewnego odmian kukurydzy MON 810, wymienionych w załączniku do rozporządzenia, oraz

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amflora (Dz.U. z 2013 r.,
poz. 27), wprowadzające zakaz stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amflora.

W efekcie przewidywana w projektowanych przepisach potencjalna możliwość tworzenia stref prowadzenia upraw GMO nie będzie miała praktycznego zastosowania, ponieważ Polska zastrzegła wyłączenia swojego terytorium spod możliwości upraw ww. organizmów genetycznie zmodyfikowanych. Równocześnie obowiązują wskazane powyżej przepisy wprowadzające zakaz stosowania materiału siewnego GMO. W sytuacji pojawienia się nowych GMO, które mogłyby być uprawiane, Polska mogłaby zgłosić w odniesieniu do nich kolejne zastrzeżenie.

Większość przedstawionych poprawek wynika z odmiennego założenia Autorów poprawek i Projektodawcy. Zgodnie z intencją Projektodawcy – jak już powyżej wskazano – nowelizacja ustawy przewiduje wprowadzenie reguły ustanawiającej terytorium Polski strefą wolną od upraw GMO, jednak z wyjątkiem od tej reguły dopuszczającym (hipotetycznie) tworzenie stref prowadzenia upraw GMO. Rozwiązanie to pozwala wprowadzić do krajowego porządku prawnego regulację ustanawiającą jawny Rejestr Upraw GMO, co ma służyć wykonaniu wskazanego powyżej wyroku TSUE.

Natomiast Autorzy poprawek wychodzą, jak się wydaje, z założenia,
że wprowadzana reguła (ustanawiająca terytorium RP strefą wolną od upraw GMO) nie powinna doznawać wyjątków. Z tej rozbieżności wynika szereg propozycji modyfikacji projektowanej treści przepisów ustawy. Punktem wyjścia powinno być zatem rozstrzygnięcie, na który model (dopuszczający wyjątek albo niedopuszczający) ustawodawca powinien się zdecydować. Wydaje się jednak,
że przy przyjęciu wariantu proponowanego przez Autorów poprawek trudno będzie spełnić obowiązek wprowadzenia do krajowego porządku prawnego rejestru upraw GMO (zob. uwagi poniżej odnoszące się do poprawki nr 17). Warto jednocześnie podkreślić, że ten sam efekt, który zakładają Autorzy poprawek (wyeliminowanie upraw GMO na terytorium Polski), jest możliwy do osiągnięcia poprzez regulacje zawarte w projekcie przy jednoczesnym zgłoszeniu przez Polskę odpowiednich zastrzeżeń wyłączających terytorium RP spod możliwości uprawy konkretnych GMO.

1. **Uwagi do poszczególnych przepisów zawartych w zgłoszonych poprawkach**

Poprawka nr 1 (dotyczy art. 1 ustawy) przewiduje skreślenie projektowanego przepisu, który miałby przesądzać, że ustawa określa (m.in.) zasady *prowadzenia upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych*. Poprawka prowadzi zatem do zasadniczej zmiany – projekt dopuszcza (potencjalnie) prowadzenie upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych, a poprawka wyklucza taką możliwość. Różnica wynika z opisanej powyżej innej koncepcji regulacji przedmiotowego zagadnienia, przyjętej przez Projektodawców, a innej przyjętej przez Autorów poprawek.

Analogiczną uwagę można odnieść do poprawki nr 2, której celem jest zastąpienie wprowadzanej projektem regulacji przewidującej, że minister właściwy do spraw środowiska jest właściwy w sprawach »nadzoru nad uprawami produktów genetycznie zmodyfikowanych«. Poprawka ma zastąpić tą regulację przepisem, zgodnie z którym zadaniem ministra byłaby »kontrola przestrzegania pozostawania terytorium RP strefą wolną od upraw GMO«. Taką samą uwagę można odnieść
do poprawki nr 3, która w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy wprowadza analogiczną zmianę, jak poprawka nr 2 w projektowanym art. 10 ust. 2 ustawy. Podobną uwagę należy sformułować także w odniesieniu do poprawki nr 4, która zmierza do usunięcia z projektowanej treści art. 14 ustawy zwrotu o wydawaniu zezwolenia na »tworzenie stref prowadzenia upraw GMO«. Konsekwencją wcześniejszych poprawek jest również poprawka nr 5, odnosząca się do projektowanej treści art. 14a ustawy. Proponuje się rezygnację z przepisu stanowiącego o udostępnianiu informacji »o miejscu i rodzaju prowadzonej uprawy GMO«, argumentując, że przepis taki jest zbędny w przypadku przyjęcia założenia ustanowienia – bez wyjątków – terytorium RP strefą wolną od upraw GMO.

Poprawka nr 6 zmierza do nadania odmiennego niż w projekcie brzmienia art. 49a ust. 2 ustawy. Zgodnie z projektem przepis ten miałby stanowić,
iż: *dopuszcza się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prowadzenie uprawy GMO wyłącznie na gruntach rolnych w strefie wskazanej do jej prowadzenia na określonym obszarze, zwanej dalej „strefą prowadzenia uprawy GMO”, po uzyskaniu zezwolenia, o którym mowa w ust. 3. Uprawę GMO prowadzi się zgodnie z określonymi w tym zezwoleniu warunkami, sposobem i terminem*. Sformułowanie to miałoby zostać zastąpione przepisem, zgodnie z którym: *minister właściwy do spraw środowiska prowadzi rejestr upraw GMO w zakresie zezwolenia, rejestracji i informowania społeczeństwa o uprawach GMO*. Zmiana proponowana w poprawce, podobnie jak opisane powyżej, wynika z odmiennego podejścia do regulacji upraw GMO – całkowitego zakazu według intencji Autorów poprawek i zakazującej upraw reguły ogólnej z wyjątkiem od niej – według Projektodawców.

Również poprawki nr 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21 wynikają ze wskazanego powyżej odmiennego podejścia Autorów poprawek
i Projektodawców do sposobu regulacji upraw GMO.

Proponowany w poprawce nr 10 (dotyczącej art. 49a ust. 6 ustawy) przepis przewiduje, że: *minister właściwy do spraw środowiska odmawia wydania zezwolenia na prowadzenie uprawy GMO, w związku z ustanowieniem terytorium Rzeczypospolitej Polskiej strefą wolna od upraw GMO, o której mowa w art. 49a
ust. 1*. Autorzy poprawek argumentują, że ze względu na ustanowienie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej strefą wolna od upraw GMO w rachubę może wchodzić wyłącznie odmowa wydania zezwolenia.

W poprawce nr 6 przewiduje się zmianę projektowanego przepisu art. 49a ust. 2 ustawy, który w projektowanym brzmieniu przesądza o umieszczaniu
w Rejestrze Upraw GMO informacji i danych dotyczących uprawy GMO, zawartych
w zezwoleniu na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO. Autorzy poprawek proponują, aby przepis ten stanowił, że *minister właściwy do spraw środowiska prowadzi rejestr upraw GMO w zakresie zezwolenia, rejestracji i informowania społeczeństwa o uprawach GMO*. Natomiast w poprawce nr 17 proponuje się zmianę treści projektowanego art. 50a ust. 2 ustawy[[2]](#footnote-2). Według Autorów poprawek przepis
ten miałby przyjąć następujące brzmienie: *W Rejestrze Upraw GMO umieszcza się informacje i dane dotyczące uprawy GMO, zawarte we wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie uprawy GMO, o którym mowa w art. 49a ust. 5*. Zatem poprawka przewiduje co prawda wprowadzenie do krajowego porządku prawnego rejestru upraw GMO, jednakże jego zawartość miałaby być tworzona z danych zawartych we wnioskach o wydanie zezwolenia na prowadzenie uprawy GMO. Jest to rozwiązanie wątpliwe. W wyroku TSUE w sprawie C-478/13 wskazano
na konieczność prowadzenia rejestru zawierającego informacje o uprawach
(o lokalizacji upraw już prowadzonych, a nie o planowanej, wnioskowanej lokalizacji upraw), tymczasem Autorzy poprawki proponują, aby rejestr zawierał informacje
z wniosków o wydanie zezwolenia na prowadzenie uprawy. Wydaje się zatem,
że proponowane rozwiązanie nie zrealizuje przywołanego powyżej wyroku TSUE.

W poprawce nr 18 przewiduje się rozszerzenie – w porównaniu
z dotychczasowym brzmieniem projektu – zakresu danych ujawnianych w Rejestrze Upraw GMO o: (i) imię i nazwisko oraz adres i miejsce zamieszkania (albo nazwę oraz adres i siedzibę) podmiotu, który zamierza prowadzić uprawę GMO; (ii) wskazanie tytułu prawnego do nieruchomości, na której ma być prowadzona uprawa GMO. Proponowaną poprawkę uzasadnia się potrzebą *ochrony interesu posiadaczy nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością, na której planowane jest prowadzenie uprawy GMO*. Stwierdza się ponadto, że *zasadnym jest wprowadzenie jawności danych podmiotu wnioskującego o zezwolenie na prowadzenie uprawy GMO*.

Przede wszystkim wydaje się, że proponowany przepis byłby przepisem niestosowanym. Można mieć bowiem wątpliwości, czy jakikolwiek podmiot składałby wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie uprawy GMO w sytuacji, gdy proponowany przez Autorów poprawek przepis art. 49a ust. 6 ustawy (zob. poprawkę nr 10) przewidywałby tylko jedną drogę postępowania z takim wnioskiem – tj. odmowę wydania zezwolenia na prowadzenie uprawy GMO. W uzasadnieniu do poprawki nr 22 jej Autorzy wprost stwierdzili, że zgodnie z przygotowanymi poprawkami na terytorium Polski uprawy GMO *nie będą miały miejsca*.
W uzasadnieniu zamieszczonym po wszystkich poprawkach stwierdzono, że celem proponowanych zmian jest całkowite uniemożliwienie upraw roślin genetycznie modyfikowanych w Polsce.

Niemniej, proponowana w poprawce nr 18 regulacja, oceniana jako przepis generalny i abstrakcyjny, budzi wątpliwości z punktu widzenia ochrony prywatności (a w szczególności ochrony danych) podmiotów, które zamierzałyby prowadzić uprawę GMO. Zgodnie z przepisem art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne
w demokratycznym państwie prawnym. Konieczność ujawniania w Rejestrze Upraw GMO dodatkowych – zgodnie z poprawką – danych nie została wystarczająco uzasadniona. Trudno mówić o potrzebie ochrony posiadaczy nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością, na której planowane jest prowadzenie uprawy GMO, skoro – w myśl proponowanego art. 49a ust. 6 ustawy – uprawa taka i tak nie mogłaby dojść do skutku. Gdyby nawet uznać, że posiadacze nieruchomości sąsiadujących powinni uzyskać taką informację, to nadal brak argumentów przemawiających za ujawnianiem ww. danych w powszechnie dostępnej treści rejestru.

**IV. Podsumowanie**

Jak wskazano powyżej, przedstawione poprawki wynikają z odmiennego założenia Autorów poprawek i Projektodawcy. W projekcie przewiduje się wprowadzenie w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach
i organizmach genetycznie zmodyfikowanych reguły ustanawiającej terytorium Polski strefą wolną od upraw GMO, jednak z wyjątkiem od tej reguły dopuszczającym (hipotetycznie) tworzenie stref prowadzenia upraw GMO. Rozwiązanie to pozwala wprowadzić do krajowego porządku prawnego regulację ustanawiającą jawny Rejestr Upraw GMO, co ma służyć realizacji wskazanego powyżej wyroku TSUE w sprawie C-478/13. Tymczasem Autorzy poprawek wychodzą, jak się wydaje, z założenia,
że wprowadzana reguła (ustanawiająca terytorium RP strefą wolną od upraw GMO) nie powinna – nawet na poziomie regulacji prawnej – doznawać wyjątków. Jednakże wydaje się, że ten sam efekt, który zakładają Autorzy poprawek, tj. wyeliminowanie upraw GMO na terytorium Polski, jest w praktyce możliwy do osiągnięcia poprzez regulacje zawarte w projekcie przy jednoczesnym zgłoszeniu przez Polskę odpowiednich zastrzeżeń wyłączających terytorium RP spod możliwości uprawy konkretnych GMO i wprowadzaniu w krajowym porządku prawnym zakazów stosowania danego materiału siewnego GMO.

Autor:

**Paweł Kościelny**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

*Deskryptory bazy REX: genetyka, rolnictwo, nasiennictwo, żywność, projekt ustawy*

1. Przepis art. 26b ust. 1 dyrektywy 2001/18/WE stanowi, że w czasie procedury zatwierdzania danego GMO lub podczas odnawiania zezwolenia państwo członkowskie może wystąpić z wnioskiem
o dostosowanie zakresu geograficznego pisemnego zezwolenia lub decyzji o zezwoleniu, by wykluczyć z uprawy całość lub część terytorium tego państwa członkowskiego. [↑](#footnote-ref-1)
2. Według projektu przepis ten miałby mieć brzmienie: *W Rejestrze Upraw GMO umieszcza się informacje i dane dotyczące uprawy GMO, zawarte w zezwoleniu na utworzenie strefy prowadzenia uprawy GMO*. [↑](#footnote-ref-2)