

BEOS-2090/26

Warszawa, 18 września 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin
(druk sejmowy nr 3040)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
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 polegającego na braku pewności prawnej związanego z działaniem organów kontrolnych w związku z możliwością zastosowania przez te organy nieproporcjonalnych sankcji w przypadku nieprowadzenia lub nieprzechowywania przez rolników (oraz innych profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin) dokumentacji w zakresie stosowanych środków ochrony roślin w okresie dostosowawczym związanym z wdrożeniem nowych obowiązków w tym obszarze. Stosownie do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2023/564 z dnia 10 marca 2023 r. w odniesieniu do treści i formatu dokumentacji dotyczącej środków ochrony roślin prowadzonej i przechowywanej przez użytkowników profesjonalnych na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009¹ (dalej: rozporządzenie wykonawcze (UE) 2023/564) nałożono na profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin nowe obowiązki dotyczące konieczności prowadzenia w formacie elektronicznym dokumentacji, o której mowa powyżej. W rozporządzeniu wykonawczym (UE) 2023/564 przewidziano także okres dostosowawczy (do 31 grudnia 2029 r.), związany z wdrożeniem nowych obowiązków. W ocenie Wnioskodawców działania organów kontrolnych wobec profesjonalnych użytkowników powinny ograniczać się w tym okresie do stosowania środków oddziaływania wychowawczego, takich jak pouczenie, zwrócenie uwagi

¹ Dz. Urz. UE L 74 z 13.3.2023, s. 4, ze zm.; ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/564/2025-11-23 [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 18 IX 2026 r.].

czy ostrzeżenie. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym sankcją za naruszenie obowiązków w analizowanym obszarze jest kara grzywny.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

W projekcie przewidziano dodanie art. 78b w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin² (dalej: u.ś.o.r.; art. 1 projektu). Zgodnie z wprowadzanym przepisem wobec sprawcy czynu określonego w art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r., w zakresie nieprzeprowadzenia lub nieprzechowywania dokumentacji, o której mowa w art. 67 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG³ (dalej: rozporządzenie (WE) nr 1107/2009), w formacie elektronicznym zgodnym z art. 2 rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564, popełnionego przed terminem określonym w art. 3 akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564, poprzestaje się na środkach oddziaływania wychowawczego.

Przywołany wyżej art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r. stanowi, że podlega karze grzywny osoba, która będąc zobowiązana do prowadzenia i przechowywania dokumentacji, o której mowa w art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, nie prowadzi lub nie przechowuje tej dokumentacji zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 67 tego rozporządzenia lub zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 25 ust. 3 pkt 4 lub w art. 37 u.ś.o.r.

Proponowana ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazali wprawdzie, że rozważali alternatywne rozwiązania, jednak nie zostały one przedstawione w DSR, gdzie zaprezentowano jedynie ocenę stosowania obowiązujących regulacji w analizowanym obszarze.

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

Obowiązek prowadzenia przez profesjonalnych użytkowników dokumentacji dotyczącej stosowania środków ochrony roślin wynika z art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, natomiast jej elektroniczny format określa rozporządzenie wykonawcze (UE) 2023/564. Jednocześnie, zgodnie z art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, to państwa członkowskie określają sankcje za naruszenie przepisów tego rozporządzenia, a sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Poniżej wskazano, jakie mechanizmy przyjęły w omawianym zakresie państwa członkowskie UE. Wybrano państwa (Austria, Niemcy, Holandia), które

² Dz. U. z 2026 r. poz. 624.

³ Dz. Urz. UE L 309 z 24.11.2009, s. 1, ze zm.; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1107/2026-06-16>.

w zróżnicowany sposób kształtują reakcję na naruszenie obowiązków dotyczących dokumentacji stosowania środków ochrony roślin – od sankcji pieniężnych o określonej maksymalnej wysokości po mechanizmy umożliwiające, w przypadku mniej poważnych uchybień, zastosowanie w pierwszej kolejności ostrzeżenia i działań naprawczych.

W Austrii prowadzenie dokumentacji niezgodnej z art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 stanowi wykroczenie administracyjne zagrożone karą pieniężną. Jednocześnie wprowadzono tam stopniowanie sankcji ze względu na powtarzalność naruszenia – zgodnie z § 15 ustawy o środkach ochrony roślin z 2011 r.⁴ kara wynosi do 7 500 euro, a w przypadku ponownego naruszenia – do 15 000 euro.

W Niemczech, zgodnie z § 11 ustawy o ochronie roślin uprawnych⁵, do 31 grudnia 2026 r. dopuszczono prowadzenie w formie pisemnej dokumentacji, która co do zasady powinna być prowadzona elektronicznie. Nieprowadzenie, nieprawidłowe lub niepełne prowadzenie albo nieprzechowywanie dokumentacji wymaganej na podstawie art. 67 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 albo nieprowadzenie jej przez wymagany okres stanowi wykroczenie administracyjne zagrożone karą pieniężną do 10 000 euro (§ 68 ustawy).

W Holandii sposób reakcji organu nadzoru na naruszenia obowiązków dotyczących dokumentacji stosowania środków ochrony roślin określono w szczegółowej polityce interwencyjnej Niderlandzkiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności i Produktów (*Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit – NVWA*)⁶. Polityka interwencyjna różnicuje reakcję organu w zależności od charakteru naruszenia. Jeżeli dokumentacja prowadzona przez profesjonalnego użytkownika na podstawie art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 nie została jeszcze w pełni uzupełniona albo dane zostały nieświadomie podane w sposób niepełny lub nieprawidłowy, naruszenie jest kwalifikowane jako średnio ciężkie (*Middelzwaar*). Przy pierwszym takim naruszeniu stosowane są oficjalne ostrzeżenie, działanie naprawcze oraz pomoc w zapewnieniu zgodności, natomiast przy ponownym naruszeniu – administracyjna kara pieniężna, działanie naprawcze i pomoc w zapewnieniu zgodności. W pozostałych przypadkach naruszenie obowiązku prowadzenia dokumentacji jest kwalifikowane jako ciężkie (*Zwaar*) i administracyjna kara pieniężna jest przewidziana już przy pierwszym naruszeniu⁷.

⁴ *Bundesgesetz über den Verkehr mit Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelgesetz 2011)*, BGBl. I Nr. 10/2011 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007152>.

⁵ *Pflanzenschutzgesetz vom 6. Februar 2012*, BGBl. I S. 148, 1281 ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/pflschg_2012/BJNR014810012.html.

⁶ *Besluit van de inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 20 februari 2024 tot vaststelling van het Specifiek interventiebeleid NVWA gewasbeschermingsmiddelen en biociden (IB03-SPEC 05, versie 06)*, Staatscourant 2024, nr 8505, wraz z załącznikiem, tekst w j. niderlandzkim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0049491/2024-04-04?g=2026-04-05&z=2026-04-05>.

⁷ Załącznik do polityki interwencyjnej w j. niderlandzkim: <https://www.nvwa.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/organisatie/hoe-de-nvwa-werkt/specifiek-interventiebeleid/gewasbeschermingsmiddelen-en-biociden-ib03-spec-05-versie-06/IB03-SPEC05-versie06-gewasbeschermingsmiddelen-en-biociden.pdf> (reguła 05R002120 i 05R002110).

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Na tle przedstawionego wyżej przedmiotu i celu projektu należy przyjąć, że jego zasadniczym skutkiem prawnym jest zmiana konsekwencji naruszenia obowiązku dokumentacyjnego, a nie modyfikacja treści tego obowiązku. Projektowany art. 78b nie ustanawia nowego typu wykroczenia ani nie zmienia zakresu obowiązku prowadzenia i przechowywania dokumentacji, wynikającego z art. 67 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym (UE) 2025/2203, oraz art. 78a u.ś.o.r. Wprowadza natomiast szczególną regułę dotyczącą następstw czynu określonego w art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r. – w przypadkach objętych zakresem projektowanego art. 78b – wyłącza możliwość zastosowania grzywny i przewiduje poprzestanie na środkach oddziaływania wychowawczego.

Z systemowego punktu widzenia projektowane rozwiązanie należy oceniać przede wszystkim w relacji do art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁸ (dalej: k.w.) oraz przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁹. Proponowany art. 78b ustanawia szczególną regułę dotyczącą sposobu reakcji na wykroczenie: czyn zachowuje kwalifikację jako wykroczenie, lecz możliwość wymierzenia przewidzianej za jego popełnienie grzywny zostaje ustawowo wyłączona. Kierunek regulacji, polegający na czasowym złagodzeniu reakcji na uchybienia związane z przejściem na elektroniczny format dokumentacji, nie jest sam w sobie niedopuszczalny. Doprecyzowania wymagają jednak takie kwestie szczegółowe jak: zakres zastosowania tej regulacji; znaczenie formuły „poprzestaje się”; adresat wyrażonej w niej dyrektywy oraz jej skutki procesowe.

Zgodnie z art. 41 k.w. wobec sprawcy czynu „można poprzestać” na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Środki te nie są karami ani środkami karnymi przewidzianymi w Kodeksie wykroczeń. Stanowią pozapenalną formę reakcji na wykroczenie i są ujmowane jako przejaw oportunistycznego ścigania¹⁰. Art. 41 k.w. ma przy tym charakter fakultatywny, a katalog przewidzianych w nim środków jest otwarty.

Projektowany art. 78b odchodzi od tej konstrukcji, posługując się formułą „poprzestaje się”. Niewątpliwym skutkiem tego przepisu jest ustawowe wyłączenie grzywny jako dopuszczalnej reakcji na wykroczenie – zarówno w postępowaniu sądowym, jak i w drodze mandatu karnego. Nie jest natomiast jasne, czy przepis nakazuje zastosowanie wobec sprawcy co najmniej jednego środka oddziaływania

⁸ Dz. U. 1971 nr 12 poz. 114 ze zm.

⁹ Dz. U. 2001 nr 106 poz. 1148 ze zm.

¹⁰ Szerzej na temat środków oddziaływania wychowawczego zob. R. Krajewski, *Środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Palestra” 2013, nr 7-8, s. 12 i n.; O. Włodkowski, *Środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń (uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda)*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 14, s. 765 i n.; M. Grudecki, *Kara nagany i środki oddziaływania społecznego oraz środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, „Prokuratura i Prawo” 2018/7-8, s. 163 i n.; J. Kosonoga-Zygmunt, *Środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, [w:] M. Rogalski, J. Kosonoga, J.A. Dąbrowski (red.), *Prawo karne na przełomie wieków. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda A. Stefańskiego*, Warszawa 2025, s. 987 i n.

wychowawczego, czy też jedynie wyłącza możliwość zastosowania grzywny, nie przesądzając o konieczności zastosowania takiego środka. Za pierwszą z tych interpretacji przemawia sposób sformułowania projektowanego przepisu, ponieważ zwrot „poprzestaje się na zastosowaniu” sugeruje, że właściwy organ powinien zastosować co najmniej jeden środek oddziaływania wychowawczego. Z uzasadnienia projektu można natomiast wnosić, że zamiarem Wnioskodawców było jedynie wyłączenie grzywny, bez ustanawiania obowiązku zastosowania środka wychowawczego w każdym przypadku. W motywach ustawodawczych wprost wskazuje się, że „organ kontrolny stwierdzający nieprawidłowość będzie poprzestawał na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego (tj. nie będzie nakładał kary grzywny)”. Rozbieżność tę należałoby usunąć, ponieważ oba sposoby rozumienia przepisu prowadzą do odmiennych obowiązków po stronie organu stosującego prawo, a uzasadnienie projektu, jakkolwiek ma istotny walor interpretacyjny, nie może zastępować jednoznacznego unormowania ustawowego.

Niezależnie od sposobu rozstrzygnięcia tej wątpliwości, w razie spełnienia przesłanek zastosowania art. 78b możliwość zastosowania grzywny zostaje wyłączona bez względu na skalę naruszenia, jego powtarzalność czy postawę sprawcy. Projekt nie ustanawia przy tym wyjątku umożliwiającego ukaranie grzywną ze względu na szczególną wagę lub okoliczności konkretnego naruszenia. Znaczenie tych okoliczności dla dalszej reakcji zależy natomiast od przyjętej wykładni art. 78b. Jeżeli przepis ten jedynie wyłącza grzywnę, pozostawiając zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego fakultatywnym, okoliczności konkretnej sprawy mogą wpływać zarówno na decyzję o zastosowaniu takiego środka, jak i na wybór jego rodzaju. Jeżeli natomiast art. 78b nakazuje zastosowanie co najmniej jednego środka oddziaływania wychowawczego, okoliczności te mogą zostać uwzględnione wyłącznie przy wyborze konkretnej reakcji. W tym drugim wariantcie, wobec otwartego katalogu środków określonych w art. 41 k.w. oraz braku ustawowych kryteriów ich doboru, projekt pozostawia organowi stosującemu przepis szeroki zakres swobody przy wyborze środka.

Odrębnej oceny wymaga zgodność tak ukształtowanego rozwiązania z art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, zgodnie z którym sankcje za naruszenia tego rozporządzenia powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Zastrzeżenia te są szczególnie aktualne w razie przyjęcia, że projektowany art. 78b – zgodnie z możliwym odczytaniem jego brzmienia przedstawionym niżej – obejmuje także przypadki całkowitego nieprowadzenia dokumentacji. W takim wariantcie powstaje wątpliwość, czy wyłączenie możliwości wymierzenia grzywny i pozostawienie środków oddziaływania wychowawczego jako jedynej przewidzianej formy reakcji pozwala zapewnić skuteczny, proporcjonalny i odstraszający charakter sankcji wymagany przez art. 72 rozporządzenia.

Kolejna kwestia wymagająca oceny dotyczy zakresu przedmiotowego projektowanego art. 78b i jego relacji do art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r. W zakresie istotnym dla oceny projektu art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r. obejmuje nieprowadzenie lub nieprzechowywanie dokumentacji, o której mowa w art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, zgodnie z wymaganiami określonymi w tym przepisie. Wymagania odnoszące się do treści i elektronicznego formatu tej dokumentacji zostały skonkretyzowane w rozporządzeniu wykonawczym (UE) 2023/564. Zakres

zachowań objętych art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r. jest zatem szerszy niż jedynie uchybienie wymaganiu dotyczącemu elektronicznego formatu dokumentacji i może obejmować również całkowite nieprowadzenie dokumentacji, nieprzechowywanie jej przez wymagany okres lub niewprowadzenie do niej wymaganych danych.

Z uzasadnienia projektu wynika natomiast, że art. 78b ma dotyczyć użytkowników profesjonalnych, którzy wykonują obowiązek dokumentacyjny w innej postaci, lecz nie dostosowali dokumentacji do wymaganego formatu elektronicznego. Taki zakres odpowiada deklarowanemu celowi regulacji. Nie został on jednak jednoznacznie wyrażony w projektowanym przepisie, który odnosi się do „nieprowadzenia lub nieprzechowywania dokumentacji [...] w formacie elektronicznym”. Tymczasem osoba, która nie prowadzi żadnej dokumentacji, również – na gruncie wykładni językowej – nie prowadzi jej w wymaganym formacie. Brzmienie art. 78b może zatem prowadzić do objęcia ustawowym wyłączeniem możliwości wymierzenia grzywny także wobec sprawcy, który w ogóle nie wykonuje podstawowego obowiązku dokumentacyjnego. Z kolei zawężające odczytanie projektowanego przepisu zgodnie z treścią jego uzasadnienia prowadziłoby do rozszerzenia zakresu przypadków, w których dopuszczalne pozostaje ukaranie grzywną, a więc działałoby na niekorzyść sprawcy. Uzasadnienie projektu nie może jednak stanowić samodzielnej podstawy do wprowadzenia niewyrażonej w przepisie przesłanki, która zawęży zakres regulacji korzystniejszej dla sprawcy.

Jeżeli zamiarem projektodawcy jest stosowanie art. 78b wyłącznie do przypadków, w których dokumentacja jest faktycznie prowadzona lub przechowywana, lecz w formacie innym niż wymagany, przesłanka ta powinna *explicite* wynikać z treści przepisu. Nie jest przy tym konieczne wskazywanie konkretnej alternatywnej postaci dokumentacji, np. papierowej. Istotne jest natomiast jednoznaczne rozgraniczenie uchybienia wymaganiu dotyczącemu formatu faktycznie prowadzonej lub przechowywanej dokumentacji od całkowitego zaniechania jej prowadzenia albo przechowywania.

Odrębnej analizy wymaga kwestia adresata projektowanego art. 78b oraz konsekwencji tej regulacji dla postępowania w sprawach o wykroczenia. Projektowany przepis został sformułowany bezosobowo („poprzestaje się”), bez wskazania organu właściwego do zastosowania przewidzianego w nim sposobu reakcji. Z uzasadnienia projektu wynika wprawdzie, że regulacja odnosi się do praktyki organów kontrolnych stwierdzających nieprawidłowości (s. 3 uzasadnienia), jednak ograniczenie takie nie zostało wyrażone w części normatywnej projektu. Powstaje zatem wątpliwość, czy ustanowiona dyrektywa ma być skierowana wyłącznie do organów działających na etapie pozasądowym, czy również do sądu.

Wątpliwość ta ma istotne znaczenie procesowe. Jeżeli zamiarem Wnioskodawców jest zakończenie sprawy na etapie pozasądowym przez poprzestanie na środku oddziaływania wychowawczego, projekt powinien jednoznacznie określać procesowe następstwa takiego rozwiązania. Projektowany art. 78b tego jednak nie czyni. Nie rozstrzyga również sytuacji, w której sprawa objęta jego zakresem zostanie skierowana do sądu. Powstaje wówczas pytanie, czy nakaz poprzestania na środku oddziaływania wychowawczego ma wiązać także sąd, a jeżeli tak – na jakiej podstawie i w jakiej formie procesowej miałby zostać zrealizowany. Problem ten jest szczególnie istotny ze względu na charakter środków

oddziaływania wychowawczego określonych w art. 41 k.w. W piśmiennictwie szeroko reprezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym środki te są stosowane przez organy pozasądowe jako alternatywa dla skierowania sprawy do sądu¹¹. Pogląd ten nie jest jednak jednolity. Wskazuje się również, że ani art. 41 k.w., ani przepisy procesowe nie wyłączają wprost możliwości zastosowania takiego środka przez sąd¹². Niezależnie od oceny tego zagadnienia przepisy postępowania w sprawach o wykroczenia nie przewidują odrębnej formy rozstrzygnięcia, w której sąd miałby zrealizować wynikający z projektowanego art. 78b nakaz poprzestania na środku oddziaływania wychowawczego. Luki tej nie usuwają obowiązujące regulacje. Art. 61 § 1 pkt 2 k.p.w. pozwala odmówić wszczęcia postępowania albo umorzyć postępowanie już wszczęte, jeżeli uprzednio zastosowane pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie albo środek przewidziany w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej stanowi wystarczającą reakcję na wykroczenie. Przepis ten ma jednak charakter fakultatywny, zakłada wcześniejsze zastosowanie środka i nie obejmuje wszystkich środków mieszczących się w otwartym katalogu art. 41 k.w. Odpowiedniej podstawy nie zapewnia również art. 39 k.w. Art. 39 § 1 k.w. pozwala sądowi odstąpić od wymierzenia kary jedynie w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie i ma charakter fakultatywny, natomiast art. 39 § 4 k.w. odnosi się do środków oddziaływania społecznego, a nie wychowawczego. Projektowany art. 78b nie został ponadto ukształtowany jako klauzula niekaralności i nie posługuje się formułą „sprawca nie podlega karze”, do której odwołuje się art. 5 § 1 pkt 3 k.p.w. Wątpliwe byłoby również uznanie sytuacji objętej art. 78b za „inną okoliczność wyłączającą z mocy ustawy orzekanie” w rozumieniu art. 5 § 1 pkt 10 k.p.w., ponieważ projektowany przepis nie wyłącza wprost orzekania, lecz określa sposób reakcji na wykroczenie.

W rezultacie projektowany art. 78b nie określa w sposób dostatecznie jednoznaczny ani kręgu adresatów ustanowionej dyrektywy, ani jej skutków procesowych. Doprecyzowania wymaga w szczególności czy przepis ma być stosowany wyłącznie przez organy działające na etapie pozasądowym, czy również przez sąd, a także jaka powinna być podstawa i forma rozstrzygnięcia w razie skierowania sprawy do sądu. Kwestii tych nie powinno pozostawiać się praktyce stosowania prawa ani rozstrzyganiu w drodze wykładni przepisów skonstruowanych dla odmiennych sytuacji procesowych.

Odrębnej oceny wymaga sposób określenia temporalnego zakresu projektowanego art. 78b. Zgodnie z jego brzmieniem szczególny sposób reakcji ma znaleźć zastosowanie do czynu „popelnionego przed terminem określonym w art. 3 akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564”. Odesłanie to nie

¹¹ W literaturze wskazuje się, że sąd nie może zastosować takich środków ze względu na *ratio legis* instytucji oraz umiejscowienie regulacji normatywnej dotyczącej środków oddziaływania wychowawczego poza obrębem rozdziału II k.w. (zob. m.in. I. Nowicka, R. Kupiński, *Stosowanie środków oddziaływania wychowawczego w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 7-8, s. 153 i n.; R. Krajewski, *Środki oddziaływania...*, op. cit., s. 16; O. Włodkowski, *Środki oddziaływania...*, op. cit., s. 770).

¹² Tak np. I. Kosierb [w:] J. Lachowski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX 2021, art. 41, teza 5; M. Grudecki, *Kara nagany...*, op. cit., s. 180; B. Kurzępa [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, LEX 2008, art. 41, teza 4.

wyznacza jednak cezury czasowej w sposób jednoznaczny. Art. 3 akapit trzeci tego rozporządzenia zawiera bowiem dwa elementy temporalne: odnosi przewidziane w nim odstępstwo do zastosowań środków ochrony roślin dokonanych przed dniem 1 stycznia 2030 r., a jednocześnie wymaga, aby dokumentacja dotycząca takich zastosowań była dostępna w wymaganym formacie elektronicznym przed dniem 31 stycznia roku następującego po roku zastosowania środka. Z uzasadnienia projektu oraz konstrukcji art. 78a ust. 1 u.ś.o.r. można wnosić, że projektowane odesłanie ma wskazywać na pierwszą z tych dat, jednak nie wynika to jednoznacznie z brzmienia art. 78b.

Z tego względu zakres temporalny projektowanego art. 78b powinien zostać określony w sposób jednoznaczny. Wskazane byłoby w szczególności bezpośrednio określenie właściwej cezury czasowej w treści przepisu, zamiast posługiwania się odesłaniem do jednostki redakcyjnej zawierającej dwa różne terminy.

Na tle przedstawionych wyżej wątpliwości szczególnego znaczenia nabiera ocena projektowanej regulacji z punktu widzenia wymogu dostatecznej określoności przepisów współkształtujących odpowiedzialność za wykroczenie. Projektowany art. 78b, mimo że ustanawia rozwiązanie korzystniejsze dla sprawcy, współkształtuje prawne konsekwencje czynów określonych w art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r., wyznaczając granicę pomiędzy przypadkami, w których dopuszczalne pozostaje wymierzenie grzywny, a przypadkami, w których możliwość jej wymierzenia zostaje ustawowo wyłączona. Nie określa on wprawdzie znamion wykroczenia ani nie ustanawia samodzielnie kary, lecz współdecyduje o tym, czy za czyn objęty art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r. może zostać wymierzona grzywna. Gwarancje wynikające z art. 42 Konstytucji odnoszą się przy tym nie tylko do odpowiedzialności karnej *sensu stricto*, lecz także do innych form odpowiedzialności o charakterze represyjnym, w tym do odpowiedzialności za wykroczenia¹³. Z tego względu niejasność przesłanek zastosowania art. 78b oznacza zarazem niepewność co do tego, czy w konkretnym przypadku dopuszczalne pozostaje wymierzenie grzywny. Znaczenie zachowują przy tym również wynikające z art. 2 Konstytucji zasady pewności prawa i poprawnej legislacji.

Ocena dostatecznej określoności projektowanej regulacji wymaga również uwzględnienia sposobu, w jaki odtwarzana jest treść normy wynikającej z art. 78b. Ustalenie zakresu jej zastosowania wymaga bowiem wielostopniowego odwołania się kolejno do art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r., art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 oraz – w zakresie wymogu dotyczącego elektronicznego formatu dokumentacji – do art. 2 rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564, który z kolei odsyła do definicji formatu nadającego się do odczytu maszynowego zawartej w art. 2 pkt 13 dyrektywy (UE) 2019/1024. Ustalenie zakresu temporalnego wymaga ponadto odwołania do art. 3 akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564, a – jak wskazano wyżej – jego właściwe odczytanie pozostaje również w związku z art. 78a ust. 1 u.ś.o.r. Samo posługiwanie się odesłaniami, także do przepisów prawa Unii

¹³ Por. wyrok TK z 8 VII 2003 r., P 10/02, Legalis nr 57525; wyrok TK z dnia 3 XI 2004 r., K 18/03, Legalis nr 65577; T. Sroka [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1008 i n.; M. Kulik, *Między jednoznacznością a zrozumiałością zakazu karnego. Uwagi o regule nullum crimen sine lege certa w perspektywie konstytucyjnej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69), s. 339-351).

Europejskiej, nie stanowi w prawie wykroczeń niedopuszczalnej techniki regulacyjnej. Zastrzeżenia budzi natomiast kaskadowość tych odesłań w połączeniu z przedstawionymi wcześniej wątpliwościami dotyczącymi zakresu przedmiotowego i temporalnego art. 78b. W konsekwencji ustalenie, czy w konkretnym przypadku dopuszczalne pozostaje wymierzenie grzywny, czy też zastosowanie znajduje szczególny sposób reakcji przewidziany w art. 78b, wymaga zestawienia szeregu regulacji, których wzajemne relacje nie są w każdym zakresie jednoznaczne.

Szczególne znaczenie ma w tym kontekście wskazana wcześniej rozbieżność pomiędzy literalnym brzmieniem art. 78b a deklarowanym celem projektu w odniesieniu do całkowitego nieprowadzenia dokumentacji. Rozbieżności tej nie powinno się usuwać wyłącznie w drodze zawężającej wykładni opartej na uzasadnieniu projektu. Taka wykładnia prowadziłaby bowiem do zawężenia zakresu zastosowania rozwiązania korzystniejszego dla sprawcy, a tym samym do rozszerzenia przypadków, w których możliwe pozostaje wymierzenie grzywny. Tymczasem przesłanki wyznaczające zakres ustawowego wyłączenia możliwości wymierzenia grzywny powinny wynikać w sposób dostatecznie jasny z treści projektowanego przepisu i przepisów, do których odsyła.

Odrębnego rozważenia wymaga konstrukcja środków oddziaływania wychowawczego, do których odsyła art. 78b. Art. 41 k.w. wymienia pouczenie, zwrócenie uwagi i ostrzeżenie, lecz jednocześnie dopuszcza zastosowanie „innych środków oddziaływania wychowawczego”, nie tworząc ich zamkniętego katalogu. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że otwarty charakter tej regulacji utrudnia jednoznaczne określenie zakresu dopuszczalnych środków. Niezależnie od ich pozapenalnego i co do zasady łagodniejszego charakteru niektóre z tych środków mogą przy tym wiązać się dla sprawcy z odczuwalną dolegliwością lub skutkiem stygmatyzującym. Zastrzeżenia dotyczą również braku ustawowych kryteriów pozwalających ustalić, w jakich okolicznościach i jaki środek powinien zostać zastosowany¹⁴. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji, w której projektowany art. 78b może być odczytywany jako nakładający obowiązek zastosowania co najmniej jednego środka oddziaływania wychowawczego, nie określając jednocześnie kryteriów wyboru konkretnej reakcji.

Na problemy związane z obowiązującym modelem środków oddziaływania wychowawczego zwracał również uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO). Wskazywał on m.in. na brak dostatecznie jasnych przesłanek stosowania tych środków, zróżnicowanie konsekwencji procesowych poszczególnych środków oraz brak gwarancji, że zastosowanie odpowiedniej reakcji wychowawczej doprowadzi do zakończenia postępowania w sprawie o wykroczenie. W związku z tym postulował ujednolicenie katalogu środków i podstaw zakończenia postępowania¹⁵. Uwagi te odnoszą się do obowiązującego art. 41 k.w., jednak mają znaczenie także

¹⁴ O. Włodkowski, *Środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń (uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda)*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 14, s. 765 i n.; K. Łucarz, *Kilka uwag na temat aktualnego modelu środków oddziaływania wychowawczego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 120/2, s. 184 i n.; J. Jakubowska-Hara, *Środki oddziaływania wychowawczego*, [w:] P. Daniluk (red.), *Reforma prawa wykroczeń*, t. 1, Warszawa 2019, s. 314 i n.

¹⁵ Zob. wystąpienie RPO z 4 lutego 2022 r., II.510.1078.2021.PZ; wystąpienie RPO z 28 lutego 2023 r., II.510.139.2023.MH.

dla oceny projektu, który wykorzystuje tę konstrukcję w ramach ustawowego wyłączenia możliwości zastosowania grzywny.

W konsekwencji zastrzeżenia gwarancyjne nie dotyczą samego ustanowienia łagodniejszej reakcji na wykroczenie, lecz sposobu określenia przesłanek jej zastosowania. Wątpliwe jest jaki skutek należy przypisać zwrotowi „poprzestaje się”. Jeżeli zwrot ten oznacza obowiązek zastosowania środka oddziaływania wychowawczego, dostatecznie czytelne powinny być również kryteria wyboru konkretnego środka, w szczególności, jeżeli uwzględni się, że jest to jedyna ustawowo dopuszczona sankcja za to wykroczenie. Co więcej należy zauważyć, że środek oddziaływania wychowawczego stosowany jest wobec osoby określanej mianem „sprawcy”, mimo że jej odpowiedzialność nie została stwierdzona w żadnym postępowaniu. Osoba ta nie dysponuje środkiem zaskarżenia ani drogą wymuszenia rozstrzygnięcia sądowego, jeżeli sprawstwo kwestionuje.

Ostatnia grupa uwag dotyczy aspektów legislacyjno-redakcyjnych projektowanej regulacji. Zamieszczenie art. 78b w rozdziale 10a u.ś.o.r. „Przepisy epizodyczne” odpowiada zamierzonemu czasowemu charakterowi rozwiązania, jednak sposób określenia jego obowiązywania budzi zastrzeżenia. Zgodnie z § 29a ZTP¹⁶ w przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje wprowadzające odstępstwa od określonych przepisów, których okres obowiązywania jest wyraźnie określony. Sposoby określania tego okresu wskazuje ponadto § 29b ust. 1 ZTP. Projektowany art. 78b wyznacza natomiast cezurę odnoszącą się do czasu popełnienia czynu objętego przewidzianym w nim sposobem reakcji, nie określając wprost okresu obowiązywania samej regulacji.

Zastrzeżenia dotyczą również redakcji projektowanego przepisu i w znacznej mierze stanowią konsekwencję problemów przedstawionych we wcześniejszych częściach analizy. Jak już wspomniano art. 78b powinien w sposób możliwie jednoznaczny określać zakres zachowań objętych szczególnym sposobem reakcji, jego ramy czasowe oraz adresata ustanowionej w nim dyrektywy. W szczególności sformułowanie dotyczące „nieprowadzenia lub nieprzechowywania dokumentacji [...] w formacie elektronicznym” powinno odzwierciedlać deklarowany zamiar objęcia regulacją uchybień dotyczących formatu dokumentacji, a nie całkowitego niewykonywania obowiązku dokumentacyjnego. Bezosobowa formuła „poprzestaje się” powinna natomiast zostać ukształtowana w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić adresata normy oraz skutek prawny ustanowionej dyrektywy. Ma to znaczenie również w świetle § 5 pkt 1 i 2 ZTP, zgodnie z którym należy jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy oraz redagować przepisy w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, a także § 25 ust. 1 ZTP, zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Doprecyzowania wymaga również sposób określenia zakresu temporalnego. Odesłanie do „terminu określonego w art. 3 akapit trzeci rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564” powinno zostać zastąpione rozwiązaniem

¹⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2026 r. poz. 300.

pozwalającym jednoznacznie ustalić czasowy zakres zastosowania projektowanego art. 78b.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁷. W opinii wskazano, że projekt jest objęty prawem Unii Europejskiej. Proponowany art. 78b u.ś.o.r. może zostać uznany za niezgodny z art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 (w związku z art. 67 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 oraz art. 2 i art. 3 rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564) w zakresie braku spełnienia przesłanki odstraszającego charakteru nakładanej sankcji. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁸.

2.

Opiniowany projekt dotyczy sankcji za wykroczenie, a w konsekwencji dotyka w pewnym zakresie zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), w szczególności w art. 7 (zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege*). Zaproponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wywierał wpływ na następujące grupy podmiotów:

1. rolnicy stosujący środki ochrony roślin (ok. 834,5 tys. gospodarstw¹⁹) – w 2023 r. zabiegi środkami ochrony roślin wykonywano w ok. 68% gospodarstw rolnych; nie są dostępne dokładne dane ile osób z tej grupy wprowadziło już dokumentację elektroniczną i jaką skalę oddziaływania miałyby przepisy łagodzące sankcje;
2. inni profesjonalni użytkownicy środków ochrony roślin, tj. osoby fizyczne stosujące środki ochrony roślin m.in. w leśnictwie i innych działalnościach związanych z produkcją roślinną lub profesjonalnym wykonywaniem zabiegów ochrony roślin; ze względu na brak jednolitego rejestru takich podmiotów nie można wiarygodnie określić ich łącznej liczebności;
3. organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa (16 wojewódzkich inspektoratów) – projekt wpływa na sposób

¹⁷ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Królak)*, opinia BEOS z 26 VIII 2026 r., BEOS-WPEiM-2077/26.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Katarzyna Królak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 26 VIII 2026 r., BEOS-WPEiM-2078/26.

¹⁹ GUS, *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2023 r.*, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5507/5/6/1/charakterystyka_gospodarstw_rolnych_w_2023r.pdf, s. 81.

wykonywania przez nie czynności kontrolnych, nakazując w określonych przypadkach poprzestanie na środkach oddziaływania wychowawczego²⁰.

B) Wpływ na społeczeństwo

Projekt ma charakter proceduralny i nie zmienia zasad dopuszczania, nabywania ani stosowania środków ochrony roślin, dlatego nie powinien bezpośrednio wpływać na poziom ochrony zdrowia ludzi ani środowiska. Jego skutki społeczne będą dotyczyć przede wszystkim profesjonalnych użytkowników środków ochrony roślin, w szczególności rolników, którzy nie dostosowali się jeszcze do elektronicznej formy prowadzenia i przechowywania dokumentacji.

Proponowana regulacja w praktyce odsunie w czasie termin na spełnienie tych wymogów, co może mieć szczególne znaczenie dla części mniejszych gospodarstw oraz użytkowników napotykających trudności techniczne lub organizacyjne w prowadzeniu e-dokumentacji²¹. Jednocześnie rezygnacja z grzywny w okresie przejściowym może osłabić motywację do niezwłocznego wdrożenia nowych rozwiązań i sprzyjać odkładaniu dostosowania się do wymogów, zwłaszcza w przypadku oczekiwania na dalsze wydłużenie terminu. W konsekwencji kontrole przestrzegania tego obowiązku przeprowadzane przez PIORiN mogą wywierać słabszy efekt dyscyplinujący.

Projekt może również powodować poczucie nierównego traktowania i niepewności prawa wśród użytkowników, którzy wcześniej dostosowali się do obowiązujących wymogów. Z uwagi na brak dokładnych danych jak duża grupa użytkowników już wdrożyła elektroniczną dokumentację, trudno jest ocenić skalę tego efektu.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych projektu wzięły udział jedynie 3 osoby, z czego tylko 1 zostawiła komentarz.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy oceniają skutki gospodarcze projektu pozytywnie i wskazują jeden zasadniczy efekt: poprawę sytuacji podmiotów prowadzących działalność rolniczą lub inną działalność gospodarczą związaną ze stosowaniem środków ochrony roślin, przez zagwarantowanie im pewności prawnej co do działań organów kontrolnych w okresie dostosowawczym. Ocena ta jest trafna w odniesieniu do

²⁰ „W ramach nadzoru nad prawidłowością stosowania środków ochrony roślin w 2025 r. inspektorzy PIORiN przeprowadzili 29 491 kontroli. W trakcie 7 166 kontroli stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do których wystawiono 5 191 mandatów karnych, wydano 64 decyzje administracyjne oraz złożono 55 wniosków do sądu o ukaranie.” W 404 przypadkach wykazano nieprawidłowości w zakresie dokumentacji dotyczącej stosowanych środków ochrony roślin – *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa w 2025 r.*, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, czerwiec 2025, <https://www.gov.pl/web/piorin/sprawozdania-z-dzialalnosci-piorin>, s. 58, 62.

²¹ Zob. A. Kobus, *E-rejestr śor. Cyfrowa innowacja czy maszynka do naliczania sankcji?*, 21 VIII 2025, <https://www.farmer.pl/produkcja-roslinna/ochrona-roslin/e-rejestr-sor-cyfrowa-innowacja-czy-maszynka-do-naliczania-sankcji.165193.html>.

grupy, którą Wnioskodawcy mają na uwadze, to jest do użytkowników profesjonalnych, którzy nie zdążą wykonać obowiązku w terminie. Jest jednak niepełna, ponieważ regulacja oddziałuje również na tych, którzy obowiązek już wykonali, na organy kontroli oraz na system informacji o stosowaniu środków ochrony roślin, a skutków dla tych grup w uzasadnieniu nie odnotowano. Ocena ekonomiczna wymaga zatem ujęcia szerszego: zestawienia korzyści i kosztów dla obu grup rolników oraz odróżnienia skutków bezpośrednich i krótkookresowych od pośrednich, długookresowych i systemowych.

Takie zestawienie, w trzech ujęciach ekonomicznych – klasycznym, instytucjonalnym i behawioralnym – przedstawia rysunek 1. Dalsza część oceny podąża za jego układem.

Zestawienie ujawnia asymetrię, której Wnioskodawcy nie odnotowali w uzasadnieniu. Korzyści są skoncentrowane po stronie rolników, którzy nie zdążyli się dostosować – ujętych na rysunku 1 jako pierwsza z dwóch grup – i mają charakter bezpośredni, finansowy i krótkookresowy. Koszty jednakże dotyczą także drugiej grupy – rolników, którzy już się dostosowali – a w miarę przechodzenia od ujęcia klasycznego do instytucjonalnego i behawioralnego stają się coraz bardziej pośrednie, długookresowe i systemowe, co pokazuje ostatnia kolumna rysunku 1.

Rysunek 1. Koszty i korzyści projektu z perspektywy różnych podejść ekonomicznych dla dwóch grup rolników

Podejście ekonomiczne	 Rolnicy, którzy się nie zdążyli dostosować i skorzystają z ulgi (mogą odnotować dostosowanie, mniejszy ryzyko sankcji)		 Rolnicy, którzy już się dostosowali (ponieśli koszty, spełnili obowiązek)		Charakter kosztów i korzyści
	Korzyści	Koszty	Korzyści	Koszty	
Ekonomia klasyczna  Dojcie, koszty, korzyści, alokacja zasobów	+ Mniejsze ryzyko grzywny. + Możliwość odroczenia wydatków. + Pomyślna krótkookresowa płynność. + Więcej czasu na dostosowanie.	- Obowiązek dostosowania nadal istnieje. - Koszt dostosowania trzeba będzie ponieść w przyszłości. - Możliwe wyższe, skumulowane koszty późniejszego wdrożenia.	+ Brak ryzyka sankcji. + Wcześniejsze korzystanie z uporządkowanego systemu elektronicznej dokumentacji.	- Poniżej wcześniej wydatki na sprzęt, oprogramowanie, czas i naukę, a wcześniejsze dostosowanie staje się relatywnie mniej korzystne.	Bezpośrednie, prywatne, finansowe i czasowe. (Koszty już poniesione i odroczone w czasie)
Ekonomia instytucjonalna  Reguły gry, stabilność prawa, zaufanie, koszty transakcyjne	+ Bardziej elastyczne wejście w system. + Dodatkowy czas na dostosowanie. + Mniejsza presja instytucjonalna w okresie przejściowym.	- Możliwość utrwalenia oczekiwań, że kolejne terminy lub sankcje też zostaną złagodzone. - Ryzyko osłabienia wiarygodności reguł. - Może to skutkować do dalszego odkładania dostosowania.	+ Działają zgodnie z obowiązującymi regulacjami. + Są już przygotowani do funkcjonowania w systemie.	- Kolejne zmiany zasad zmniejszają wartość wcześniejszego dostosowania. - Możliwe osłabienie zaufania do stabilności i przewidywalności prawa.	Pośrednie, instytucjonalne, długookresowe. (Związane z wiarygodnością reguł)
Ekonomia behawioralna  Percepcja, decyzje, sprawiedliwość, reakcje na bodźce	+ Mniejszy stres i presja czasu. + Mniejsza odczuwana strata związana z natychmiastowym dostosowaniem. + Więcej czasu na spokojne przygotowanie się. + Biorąc to zważywszy w podaci wydatków czasu, bezkarnego nadostosowywania się.	- Złagodzenie sankcji zmniejsza „koszt zwłoki”. - Wzrasta skłonność do odkładania decyzji (prokrastynacja). - Może utrwalać przekonanie, że warto czekać na kolejne ulgi.	+ Poczucie bezpieczeństwa wynikające z wykonania obowiązku. + Mniejszy stres związany z ryzykiem sankcji.	- Motywu poczucie niesprawiedliwości, że terminowe dostosowanie „się nie opłaci”. - Mniejsza motywacja do szybkiego wykonywania przyszłych obowiązków.	Subiektywne, behawioralne, psychologiczne. (dotyczące efektów percepcyjnych i motywacji)
 Kluczowy wniosek Korzyści projektu są głównie krótkookresowe i skoncentrowane po stronie rolników, którzy nie zdążyli się dostosować. Część kosztów ma charakter pośredni, długookresowy i systemowy – obejmuje osłabienie bodźców do terminowego dostosowania oraz ryzyko utraty wiarygodności reguł. + = korzyści - = koszty					

Źródło: opracowanie własne na podstawie tekstu projektu, uzasadnienia i DSR.

W ujęciu ekonomii klasycznej, zawartym w pierwszym wierszu zestawienia, projekt nie obniża kosztu dostosowania²², lecz koszt jego niewykonania. Obowiązek prowadzenia dokumentacji w formacie elektronicznym wynika bezpośrednio z rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/564 i projekt go nie zmienia, co Wnioskodawcy przyznają. Nakłady na sprzęt, oprogramowanie, czas pracy i naukę

²² Pomijając wartość pieniądza w czasie.

obsługi pozostają zatem takie same. Zmienia się wyłącznie oczekiwany koszt sankcji, będący iloczynem prawdopodobieństwa jej nałożenia i jej wysokości – projekt sprowadza drugi z tych składników do zera.

Dane Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa za 2025 r. pozwalają oszacować skalę tej korzyści. Nieprawidłowości w zakresie dokumentacji stwierdzono w 1,4% wszystkich kontroli stosowania środków ochrony roślin i w 5,6% kontroli, w których wykazano jakiegokolwiek uchybienia. Ponieważ grzywna nakładana mandatem karnym nie może przekroczyć 500 zł²³, roczna wartość sankcji uchylanej projektem – nawet przy ostrożnościowym założeniu, że w każdym z tych przypadków nałożono grzywnę maksymalną – wynosi około 0,2 mln zł w skali państwa; przy dziesięciokrotnym wzroście liczby stwierdzanych nieprawidłowości po 1 stycznia 2027 r. pozostałaby rzędu 2 mln zł rocznie. Koszt dostosowania obciąża natomiast wszystkich użytkowników profesjonalnych, a więc w praktyce ogół 1 232,5 tys. gospodarstw rolnych działających w Polsce²⁴. Nawet przy założeniu, że wynosi on 100 zł na gospodarstwo, daje to około 123 mln zł. Relacja obu wielkości jest zatem rzędu 1:60 – projekt oddziałuje na mniejszy składnik problemu i pozostawia większy bez zmian.

Wedle drugiego założenia Wnioskodawców organy kontrolne działają niejednolicie. Dane pozwalają ocenić to założenie tylko częściowo. Wynika z nich, że w około 26% kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, organ nie zastosował żadnej sankcji – łagodniejsza reakcja jest więc możliwa i bywa stosowana. Nie wynika z nich natomiast, czy podobne naruszenia kończą się podobnie: ten sam odsetek otrzymalibyśmy zarówno przy praktyce jednolitej, jak i przy rozbieżnej. Rozstrzygnęłyby to dopiero dane o rodzaju i wadze naruszeń oraz o reakcji organu w poszczególnych sprawach, w podziale na wojewódzkie inspektoraty. Takich danych nie ma ani w uzasadnieniu, ani w DSR; nie rozstrzygają tego również konsultacje społeczne. Założenie o niejednolitej praktyce pozostaje więc niewykazane, a korzyści z jej ujednolicenia nie da się wycenić²⁵.

Rozkład skutków między obiema grupami pokazuje pierwszy wiersz rysunku 1. Rolnicy, którzy dostosowali się w terminie, ponieśli już nakład i nie otrzymują ani rekompensaty, ani korzyści, a ich wcześniejsze dostosowanie staje się relatywnie mniej opłacalne. Rolnicy, którzy obowiązku nie wykonali, zachowują obowiązek poniesienia nakładu, ale mogą odroczyć go bez ryzyka finansowego, co poprawia ich krótkookresową płynność. Zniesienie sankcji sprowadza koszt zwłoki niemal do zera, a ponieważ obejmuje trzy pełne lata stosowania obowiązku – ustawa ma wejść w życie 1 stycznia 2027 r. i dotyczy czynów popełnionych do końca 2029 r. – odroczenie nakładu staje się zachowaniem racjonalnym, a koszty dostosowania kumulują się na końcu tego okresu. Data końcowa nie wynika przy tym z projektu

²³ Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, art. 96 § 1. Grzywna orzekana przez sąd może być wyższa – do 5 000 zł.

²⁴ *Charakterystyka gospodarstw rolnych w 2023 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/rolnictwo/charakterystyka-gospodarstw-rolnych-w-2023-r-,5,6.html>.

²⁵ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Konsultacje społeczne, konsultowany projekt RPW/27520/2026 – stan na dzień sporządzenia opinii, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTOWANY_PROJEKT&NrProjektu=RPW/27520/2026.

jednoznacznie, co samo w sobie ogranicza deklarowaną korzyść w postaci pewności prawnej.

Drugi wiersz rysunku 1 obejmuje skutki instytucjonalne, a więc pośrednie i długookresowe. Obecny projekt jest trzecią w ciągu piętnastu miesięcy ustawową interwencją dotyczącą tego samego obowiązku. Każda z nich może być uzasadniona z osobna, ale ich kumulacja tworzy oczekiwanie, że również przyszłe terminy zostaną złagodzone. Jest to klasyczny problem niespójności czasowej: zapowiedź sankcji jest optymalna wtedy, gdy ma skłonić do dostosowania, natomiast odstąpienie od niej okazuje się optymalne wtedy, gdy dostosowanie jeszcze nie nastąpiło²⁶. Podmioty, które to przewidują, racjonalnie odkładają nakład, licząc na kolejną korektę. OECD wskazuje zarazem, że skłonność do wykonywania obowiązków zależy od postrzeganej sprawiedliwości reguł i od przekonania czy inni również je wykonują, oraz zaleca kierowanie nakładów na kontrolę tam, gdzie spodziewana szkoda jest największa, a dolegliwości reakcji – do wagi naruszenia i możliwości podmiotu²⁷. Projekt idzie w przeciwnym kierunku, ponieważ znosi sankcję jednakowo dla wszystkich: tak samo traktuje gospodarstwo, dla którego koszt dostosowania jest realną barierą, i podmiot, który mógł obowiązek wykonać bez trudności. Ulga trafia więc również tam, gdzie żadnej bariery nie ma, podczas gdy zróżnicowanie reakcji organu dałoby ten sam efekt osłonowy przy mniejszej stracie bodźców.

Do skutków instytucjonalnych należy również to, czego projekt nie zawiera. Ustawa uchwalona 5 sierpnia 2025 r. przewidywała nieodpłatny publiczny system teleinformatyczny do prowadzenia dokumentacji oraz progi obszarowe odsuwające obowiązek dla gospodarstw do 20, 5 i 2 ha. Została ona zawetowana i nie weszła w życie²⁸. Koszt dostosowania pozostaje więc w całości kosztem prywatnym i obciąża jednakowo wszystkie gospodarstwa, także najmniejsze, dla których – wobec stałego, niezależnego od skali produkcji charakteru tego kosztu – jego relatywny ciężar jest najwyższy. Obecny projekt żadnego z tych instrumentów nie przywraca i znosi sankcję jednolicie, także wobec podmiotów w pełni zdolnych do wykonania obowiązku, a rozwiązań alternatywnych nie przedstawiono.

Sekwencja ta ma strukturę rozpoznaną w literaturze zarządzania systemami. Projekt jest podręcznikowym przykładem archetypu „naprawy, które zawodzą” (*fixes that fail*), opisanego przez D.H. Kima²⁹. Objawem jest niezdolność części użytkowników profesjonalnych, przede wszystkim najmniejszych gospodarstw, do prowadzenia ewidencji w formacie elektronicznym, wynikająca z kosztu sprzętu, oprogramowania i kompetencji cyfrowych. Odpowiedzią jest art. 78b, który usuwa

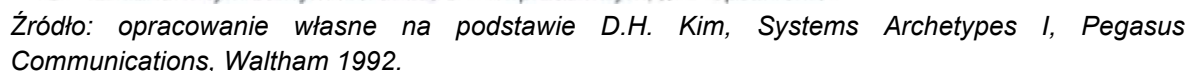
²⁶ F.E. Kydland, E.C. Prescott, *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, „Journal of Political Economy” 1977, t. 85, nr 3, s. 473-492.

²⁷ OECD, *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, Paryż 2019, <https://doi.org/10.1787/f3d8ea10-en>; OECD, *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, Paryż 2014.

²⁸ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin, tekst ustalony ostatecznie po rozpatrzeniu poprawek Senatu, art. 1 pkt 2 i pkt 5. Ustawa nie weszła w życie – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił 27 VIII 2025 r. z wnioskiem o ponowne jej rozpatrzenie (druk sejmowy nr 1647); prace nad ustawą pozostają niezakończone. Tekst ustawy, https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/1430_u.htm.

²⁹ D.H. Kim, *Systems Archetypes I: Diagnosing Systemic Issues and Designing High-Leverage Interventions*, Pegasus Communications, Waltham 1992, s. 6 oraz 16-17.

Rysunek 2. Modelowy schemat działania rolników objętych regulacją



Literatura wskazuje zarazem, jak taki cykl się przerywa. Kim zaleca postępowanie dwutorowe: uznanie wprost, że zastosowany środek łagodzi wyłącznie objaw, oraz równoległe zobowiązanie do wdrożenia rozwiązania fundamentalnego już teraz, a nie po ustąpieniu dolegliwości. Ostrzega przy tym, że skutki uboczne mają charakter samowzmacniający, więc problemy jutra narastają

szybciej niż dzisiejsze rozwiązania, a powtarzane odruchowo naprawy objawowe przeradzają się w uzależnienie od nich, gdy żadna inna odpowiedź nie jest już rozważana³⁰.

Pominiętym składnikiem bilansu jest wartość informacyjna dokumentacji elektronicznej. Format nadający się do odczytu maszynowego umożliwia agregowanie danych na potrzeby statystyki publicznej,³¹ obliczania wskaźników ryzyka oraz kontroli administracyjnych. Są to korzyści o charakterze dobra publicznego; odroczenie pełnego wdrożenia obowiązku odracza również je.

Trzeci wiersz rysunku 1 obejmuje skutki behawioralne, dotyczące percepcji i motywacji. Koszt dostosowania jest pewny i ponoszony obecnie, a sankcja przyszła i niepewna; asymetria ta sama z siebie sprzyja odkładaniu nakładu, a przy preferencjach faworyzujących teraźniejszość odkładanie występuje nawet wtedy, gdy podmiot zamierza nakład ostatecznie ponieść³². Termin obwarowany sankcją pełni funkcję zewnętrznego zobowiązania, a jego usunięcie zamienia tę funkcję w to, co rysunek 1 nazywa bonusem za zwłokę. Prawdopodobnym skutkiem jest nie rezygnacja z dostosowania, lecz jego przesunięcie i spiętrzenie popytu na doradztwo i wsparcie techniczne w latach 2029-2030. Po stronie rolników, którzy dostosowali się terminowo, poniesiony koszt jest w ujęciu klasycznym kosztem utopionym, jednak ocena behawioralna jest relatywna: porównanie z tymi, którzy zwlekali i uzyskali ochronę, może prowadzić do poczucia, że terminowe wykonanie obowiązku się nie opłaciło, co osłabia gotowość do wykonywania obowiązków przyszłych³³.

Działa tu jednak również efekt przeciwny, ujęty w kolumnie korzyści rolników, którzy nie zdążyli się dostosować. Dla podmiotów nieprzygotowanych samo ryzyko kary za pomyłkę w ewidencji jest barierą wejścia – obawę tę zgłaszano już w toku prac nad drukiem nr 1430³⁴. Usunięcie groźby grzywny może więc zwiększyć gotowość do rozpoczęcia korzystania z dokumentacji elektronicznej i do popełniania nieuchronnych błędów w trakcie nauki. Bez danych o strukturze barier nie sposób rozstrzygnąć, który z efektów przeważy.

Bilans przedstawiony na rysunku 1 prowadzi do wniosku, że korzyści projektu są głównie krótkookresowe i skoncentrowane po stronie rolników, którzy nie zdążyli się dostosować, natomiast część kosztów ma charakter pośredni, długookresowy i systemowy – obejmuje osłabienie bodźców do terminowego dostosowania oraz ryzyko utraty wiarygodności reguł. W kategoriach systemowych jest to naprawa objawowa: usuwa dolegliwość, nie usuwając przyczyny, a jej skutki uboczne ujawnia

³⁰ Ibidem, s. 17 oraz – w odniesieniu do uzależnienia od rozwiązania objawowego – s. 8.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2379 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie statystyk dotyczących nakładów i produkcji w rolnictwie (Dz. Urz. UE L 315 z 07.12.2022, s. 1, ze zm.).

³² D. Kahneman, A. Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk*, „Econometrica” 1979, t. 47, nr 2, s. 263-291, <https://doi.org/10.2307/1914185>; T. O'Donoghue, M. Rabin, *Doing It Now or Later*, „American Economic Review” 1999, t. 89, nr 1, s. 103-124, <https://doi.org/10.1257/aer.89.1.103>.

³³ OECD, *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paryż 2017, <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>.

³⁴ Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Deregulacji (nr 36) oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 109) z 25 VII 2025 r., Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, s. 4-5. Poprawki przesuwające obowiązek do 31 XII 2030 r. i ograniczające go do gospodarstw powyżej 50 ha, uzasadniane obawą przed prowadzeniem ewidencji „pod groźbą kary za nieprowadzenie, ale i za każdy błąd, za każdą pomyłkę”, komisje odrzuciły stosunkiem głosów 20 do 21.

się dopiero po zakończeniu okresu bezsankcyjnego. Sama korzyść jest przy tym niewielka: przy dotychczasowej skali naruszeń dotyczy sankcji o wartości rzędu 0,2 mln zł rocznie w skali państwa, podczas gdy nienaruszony przez projekt koszt dostosowania obciąża ogół użytkowników profesjonalnych. Wpływ na produktywność, inwestycje i konkurencyjność sektora jest niewykazany, a wpływu na rynek pracy projekt nie wywołuje. Instrument dobrany do rzeczywistej przyczyny problemu, to jest obniżający koszt dostosowania albo różnicujący obowiązek według zdolności gospodarstwa do jego wykonania, został już przez Sejm i Senat uchwalony 5 sierpnia 2025 r., lecz nie wszedł w życie; projekt do niego nie wraca.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy wskazują, iż projekt nie będzie miał wpływu na budżet państwa, a także na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Z taką oceną można się zgodzić zważywszy na to, że celem projektu jest czasowe i wyjątkowe ograniczenie katalogu sankcji stosowanych w przypadku nieprowadzenia lub nieprzechowywania dokumentacji (ewidencji) dotyczącej zastosowanych środków ochrony roślin w formie elektronicznej. Zaproponowana regulacja oznacza zastąpienie kary grzywny, o której mowa w art. 76 ust. 1 pkt 24 u.ś.o.r., środkami oddziaływania wychowawczego. Istotne jest jednak to, że proponowana regulacja nie zwalnia z obowiązku prowadzenia dokumentacji (ewidencji) zastosowanych środków ochrony roślin w formie alternatywnej (tj. papierowej). Wnioskodawcy wskazują też, że zarówno ustawodawca unijny, jak i krajowy, przewidzieli konieczność zastosowania w odniesieniu do wprowadzania obowiązku prowadzenia dokumentacji (ewidencji) zastosowanych środków ochrony roślin w formie elektronicznej okresu przejściowego, pozwalającego na dostosowanie się rolników do nowego stanu prawnego.

Projekt z jednej strony może skutkować niemożliwym do oszacowania spadkiem dochodów budżetowych z tytułu grzywien za naruszenia obowiązku prowadzenia dokumentacji środków ochrony roślin w formie elektronicznej w okresie do 31 grudnia 2029 r. (skala tego wpływu nie jest możliwa do określenia z uwagi na brak danych o liczbie ewentualnych naruszeń oraz wysokości nakładanych grzywien), z drugiej zaś strony możliwe jest wystąpienie niewielkich oszczędności związanych z ograniczeniem liczby postępowań wykroczeniowych. Tym samym ogólny wpływ projektu na sektor finansów publicznych należy ocenić jako nieistotny i trudny do skwantyfikowania. Niemniej jednak powstać może ryzyko osłabienia funkcji prewencyjnej sankcji, co może przejściowo zmniejszyć stopień przestrzegania obowiązku prowadzenia ewidencji elektronicznej i utrudniać realizację celów wynikających z prawa UE.

W ramach konsultacji społecznych projektu nie ustosunkowywano się do jego skutków finansowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie powinna powodować istotnej zmiany obciążeń administracyjnych. Nie tworzy nowych obowiązków po stronie organów ani użytkowników profesjonalnych środków ochrony roślin, lecz modyfikuje jedynie sposób reakcji na naruszenie obowiązku, które już obecnie stanowi wykroczenie. Obowiązek prowadzenia i przechowywania dokumentacji pozostaje w niezmienionym kształcie, a projekt odnosi się wyłącznie do sankcji za jego naruszenie. Ewentualne koszty organizacyjne związane z dostosowaniem praktyki stosowania prawa będą miały charakter ograniczony i przejściowy.

Deklaracja Wnioskodawców o braku nowych obciążeń jest w tym zakresie poprawna, wymaga jednak uzupełnienia: brak nowych obciążeń nie oznacza obniżenia obciążeń dotychczasowych. Koszt wykonania obowiązku pozostaje w całości kosztem prywatnym użytkownika, ponieważ nieodpłatny publiczny system teleinformatyczny przewidziany w ustawie uchwalonej 5 sierpnia 2025 r. nie wszedł w życie³⁵.

Po stronie organów kontrolnych skutki są dwukierunkowe. Zastąpienie postępowania w sprawach o wykroczenia środkami oddziaływania wychowawczego zmniejsza koszt jednostkowej reakcji organu i eliminuje potrzebę indywidualnej oceny w każdej sprawie. Sama kontrola nie ulega jednak zmianie, a ponieważ nieprawidłowości dokumentacyjne stanowią jedynie 1,4% kontroli stosowania środków ochrony roślin, oszczędność ta dotyczy niewielkiej części czynności inspekcji. Utrzymywanie się dokumentacji w formie nieelektronicznej oznacza zarazem, że kontrola pozostaje czynnością wykonywaną ręcznie, bez możliwości automatycznej weryfikacji i agregacji danych. Skali obu efektów nie oszacowano w projekcie; można jednak wskazać ich rząd wielkości. Przy około 400 nieprawidłowościach dokumentacyjnych rocznie i oszczędności rzędu jednej godziny pracy na sprawę, czyli tyle, ile mniej więcej dzieli sporządzenie dokumentacji mandatowej od udzielenia pouczenia, łączna oszczędność po stronie inspekcji wynosi kilkaset godzin rocznie w skali państwa, a więc ułamek etatu. Koszt działający w przeciwnym kierunku, to jest utrzymywanie kontroli w trybie ręcznym, dotyczy tej samej niewielkiej puli spraw. Oba efekty są zatem marginalne wobec blisko 30 tys. kontroli prowadzonych rocznie, co oznacza, że obciążenie organów kontrolnych nie stanowi samodzielnego uzasadnienia dla projektowanej zmiany.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowany art. 78b zmierza do czasowego złagodzenia reakcji na naruszenia obowiązku dokumentacyjnego, jednak jego obecne brzmienie nie określa dostatecznie jednoznacznie zakresu zastosowania, adresata ani skutków procesowych. Wątpliwości dotyczą w szczególności objęcia regulacją przypadków całkowitego nieprowadzenia dokumentacji, sposobu określenia cezury czasowej oraz relacji projektowanego przepisu do postępowania sądowego. Niejasności te

³⁵ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o środkach ochrony roślin, op. cit., art. 1 pkt 2.

mogą utrudniać jednoznaczne ustalenie, kiedy dopuszczalne pozostaje wymierzenie grzywny. Z tego względu projektowany przepis wymaga doprecyzowania w toku dalszych prac legislacyjnych.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Projekt wywoła ograniczone skutki społeczne – swoim oddziaływaniem obejmie głównie użytkowników środków ochrony roślin. Proponowane rozwiązanie może ograniczyć ryzyko sankcji dla podmiotów napotykających trudności organizacyjne lub techniczne we wdrożeniu e- dokumentacji, zwłaszcza w mniejszych gospodarstwach. Jednocześnie osłabienie dolegliwości sankcyjnych może zmniejszyć motywację do szybkiego dostosowania się do obowiązujących wymogów w zakresie cyfryzacji dokumentacji oraz ograniczyć efekt prewencyjny kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa.

Projekt nie wpływa bezpośrednio na poziom ochrony zdrowia ludzi i środowiska ani nie powoduje powstania nowych obciążeń administracyjnych. Z uwagi na brak danych o skali wdrożenia elektronicznej dokumentacji przez użytkowników środków ochrony roślin nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie zakresu społecznego oddziaływania projektowanych rozwiązań.

3. Skutki gospodarcze: Korzyści projektu są głównie krótkookresowe i skoncentrowane po stronie rolników, którzy nie zdążyli się dostosować, natomiast część kosztów ma charakter pośredni, długookresowy i systemowy. Projekt nie obniża kosztu dostosowania się do obowiązku prowadzenia dokumentacji stosowania środków ochrony roślin w formacie elektronicznym, lecz czasowo znosi oczekiwany koszt jego niewykonania. Skala tej korzyści jest niewielka: nieprawidłowości dokumentacyjne stwierdzono w 2025 r. w 1,4% kontroli stosowania środków ochrony roślin, co – przy górnej granicy grzywny nakładanej mandatem wynoszącej 500 zł – odpowiada sankcjom o wartości rzędu 0,2 mln zł rocznie w skali państwa, podczas gdy nienaruszony przez projekt koszt dostosowania obciąża ogół użytkowników profesjonalnych, a więc w praktyce 1 232,5 tys. gospodarstw rolnych. Nie wykazano natomiast, że organy kontrolne działają niejednolicie. Dane pokazują jedynie, że w około 26% kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, organ nie zastosował sankcji; nie wynika z nich, czy podobne naruszenia kończą się podobnie. Bez danych o rodzaju naruszeń i o reakcji organu korzyści z ujednolicenia praktyki nie da się wycenić. Zawieszenie grzywny obejmuje trzy pełne lata stosowania obowiązku, a nie krótki okres przejściowy, co osłabia bodziec do terminowego dostosowania i przesuwą nakłady na koniec tego okresu; w kategoriach systemowych jest to naprawa objawowa, która usuwa dolegliwość, nie usuwając przyczyny. Pozostałe koszty to odroczenie korzyści informacyjnych wynikających z dokumentacji nadającej się do odczytu maszynowego oraz obniżenie wiarygodności ogłaszanych terminów regulacyjnych. Wpływ na produktywność, inwestycje i konkurencyjność sektora jest niewykazany, a wpływu na rynek pracy projekt nie wywołuje. Instrumenty adresujące przyczynę problemu, to jest nieodpłatny publiczny system teleinformatyczny oraz progi obszarowe różnicujące

moment objęcia obowiązkiem, zostały uchwalone 5 sierpnia 2025 r., lecz nie weszły w życie; projekt do nich nie wraca, a rozwiązań alternatywnych nie przedstawiono.

4. Skutki finansowe: Projekt ustawy nie powinien rodzić skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych państwach członkowskich UE obowiązek prowadzenia dokumentacji dotyczącej stosowania środków ochrony roślin podlega zróżnicowanym mechanizmom egzekwowania. W Austrii i Niemczech naruszenia obowiązku dokumentacyjnego są zagrożone karami pieniężnymi o określonej maksymalnej wysokości, przy czym w Austrii sankcja jest wyższa w przypadku ponownego naruszenia. W Niemczech dodatkowo do końca 2026 r. dopuszczono prowadzenie dokumentacji w formie pisemnej. W Holandii reakcja organu zależy od charakteru naruszenia – w przypadku mniej poważnych uchybień pierwszą reakcją może być ostrzeżenie i działanie naprawcze, natomiast przy poważniejszych lub powtarzających się naruszeniach przewidziano administracyjną karę pieniężną.

Autorzy:

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

Daniela Kupis, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Julia Kosonoga-Zygmunt, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

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

dr Izabela Bień, specjalistka ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Katarzyna Zawalińska, specjalistka ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/