



KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 5 czerwca 2007 r.

Opinia o ustawie o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej (druk nr 450)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm w dniu 24 maja 2007 r. ustawa o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz ustawy o weterynaryjnej kontroli granicznej, określana dalej jako "ustawa", stanowi akt prawny, co do którego Rada Ministrów zadeklarowała, że ma on na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. W związku z tym ustawa z jednej strony dodaje do ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt przepisy dotyczące wymagań weterynaryjnych przy przemieszczaniu w celach niehandlowych zwierząt cyrkowych, z drugiej zaś – dokonuje merytorycznej modyfikacji obowiązujących przepisów tej ustawy, w tym przepisów dotyczących zadań i kompetencji organów właściwych w sprawach nią regulowanych. Tak więc ustawa w szczególności statuuje nowe unormowania, zgodnie z którymi:

- 1) badania i inne czynności z żywym czynnikiem zakaźnym, jego materiałem genetycznym, antygenami lub szczepionkami wytwarzanymi z takich antygenów wykonywane w celach badawczym, diagnostycznym lub wytwórczym mogą być przeprowadzane wyłącznie w zatwierdzonych przez Głównego Lekarza Weterynarii pomieszczeniach, obiektach lub laboratoriach, jeżeli przepisy Unii Europejskiej dotyczące zwalczania chorób zakaźnych zwierząt przewidują obowiązek takiego zatwierdzenia;
- 2) minister właściwy do spraw rolnictwa, w przypadku gdy przepisy stosownego rozporządzenia Unii Europejskiej upoważniają państwo członkowskie do wprowadzenia odrębnych regulacji prawnych, może określić, w drodze rozporządzenia, wymagania, jakie powinny być spełnione przy zapobieganiu

niektórym przenośnym gąbczastym encefalopatiom, ich kontroli i zwalczaniu, inne niż określone w przepisach tego rozporządzenia;

- 3) poszerzone zostały kompetencje powiatowego lekarza weterynarii i wojewody w zakresie zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów. W toku sejmowego postępowania ustawodawczego nie dokonano zmian, które miałyby istotne znaczenie z punktu widzenia meritum ustawy.

III. Uwagi szczegółowe

1. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. Błędem jest zatem takie ich formułowanie, które polega na odesłaniu do aktów, norm czy postanowień, które prawodawca musiałby brać pod uwagę, niezależnie od tego, czy tego rodzaju odesłanie sformułowano*. W związku z tym za pozbawioną treści normatywnej należy uznać wytyczną sformułowaną w art. 46b ust. 3 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 15 opiniowanej ustawy, wedle którego minister właściwy do spraw rolnictwa wydając rozporządzenie na podstawie tego przepisu będzie miał na względzie przepisy Unii Europejskiej. Należy podkreślić, iż organ wydający rozporządzenie zawsze – niezależnie od regulowanej materii – obowiązany jest dochować jego zgodności z prawem wspólnotowym. Analogiczna uwaga dotyczy art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 opiniowanej ustawy.

2. W myśl art. 61 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 24 opiniowanej ustawy, wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, minister właściwy do spraw rolnictwa

* S. Wronkowska [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2004, s. 153,

może, w przypadku konieczności wdrożenia przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, ustalić inne znaczenie określeń, o których mowa w art. 2. Przepis ten w jaskrawy sposób narusza konstytucyjny system źródeł prawa, nie uwzględniając podstawowego charakteru rozporządzenia. Wprawdzie § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908) stanowi, że w rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala, jednakże nie można zgodzić się z poglądem, że powołane unormowanie zezwala na ustalenie w akcie wykonawczym innego znaczenia określeń niż wyrażone w ustawie. Definicje ustawowe mają podstawowe znaczenie dla kształtowania treści ustawy i jej wykładni, zatem regulacja, o której mowa w art. 61 ust. 2, będzie skutkować – wbrew literalnemu brzmieniu tego przepisu – niezgodnością rozporządzenia z ustawą w szerszym, a zarazem niesprecyzowanym zakresie. W tej sytuacji należy bezwzględnie opowiedzieć się za skreśleniem tego przepisu.

3. Jedną z fundamentalnych wartości demokratycznego państwa prawnego jest niedopuszczalność formułowania przepisów karnych z tytułu naruszenia przepisów o charakterze podstawowym. Z tego też względu zasadniczy sprzeciw muszą budzić regulacje zawarte w art. 78 pkt 4 i art. 85 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w brzmieniu nadanym odpowiednio przez art. 1 pkt 26 lit. b i pkt 27 lit. b opiniowanej ustawy. Przewidują one sankcje karne z tytułu niestosowania się do nakazów, zakazów lub ograniczeń, wydanych w rozporządzeniu na podstawie art. 48a ust. 3 pkt 1, a także z tytułu uchylania się od obowiązków określonych w rozporządzeniach ustanawiających program zwalczania chorób zakaźnych zwierząt lub program mający na celu wykrycie występowania zakażeń czynnikami wywołującymi choroby zakaźne zwierząt lub poszerzenie wiedzy o ryzyku wystąpienia takich chorób, wprowadzonych na podstawie art. 57 ust. 3 lub 7 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt. Przepisy te należy uznać za niezgodne z art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jak wyraźnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 lutego 2001 r., P. 2/00, "ustawodawca sam musi określić znamiona czynu zabronionego, zaś ich sprecyzowanie może być przekazane władzy wykonawczej (...). Trybunał Konstytucyjny, akceptując przedstawiony kierunek wykładni konstytucyjnej zasady

wyłącznie ustawy, przeciwstawia się jednocześnie takiej interpretacji art. 42 ust. 1 Konstytucji, która pojęcie ustawy rozszerza na wszystkie rozporządzenia wydane zgodnie z art. 92 Konstytucji." (OTK ZU nr 2/2001, poz. 32). W tym stanie rzeczy należy postulować rezygnację z powołanych unormowań.

IV. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek (z zastrzeżeniem konieczności łącznego rozpatrywania następujących propozycji poprawek: nr 1 i 3, nr 2 i 6, a także nr 4 i 5):

- 1) w art. 1 w pkt 15, w art. 46b w ust. 3 w zdaniu końcowym skreśla się wyrazy ", a także przepisy Unii Europejskiej wydane w tym zakresie";
- 2) w art. 1:
 - a) w pkt 23, w art. 60 wyrazy "art. 61 ust. 1 pkt 1 lit. h" zastępuje się wyrazami "art. 61 pkt 1 lit. h",
 - b) w pkt 24, w art. 61 skreśla się ust. 2 i oznaczenie ust. 1;
- 3) w art. 1 w pkt 24, w art. 61 w ust. 1 w pkt 2 wyrazy "obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej" zastępuje się wyrazami "zapewnienie sprawności postępowania w tym zakresie";
- 4) w art. 1 w pkt 26 w lit. b, pkt 4 otrzymuje brzmienie:
"4) nie stosuje się do zakazu, wydanego na podstawie art. 48 ust. 3";
- 5) w art. 1 w pkt 27 lit. b otrzymuje brzmienie:
"b) w pkt 9 uchyla się lit. a;";
- 6) w art. 5 w ust. 2 wyrazy "art. 61 ust. 1 pkt 1" zastępuje się wyrazami "art. 61 pkt 1".

Piotr Magda

Starszy legislator