



Opinia
o ustawie o zmianie ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej
oraz o zmianie niektórych innych ustaw
(druk nr 797)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmienia:

- 1) ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 842, z późn. zm.),
- 2) ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342),
- 3) ustawę z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach (Dz. U. Nr 144, poz. 1045, z 2008 r. Nr 144, poz. 899 oraz z 2009 r. Nr 18, poz. 97) oraz
- 4) ustawę z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. Nr 171, poz. 1225, z późn. zm.).

Ustawa wprowadza do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy Rady 2008/73/WE z dnia 15 lipca 2008 r. upraszczającej procedury dotyczące podawania i publikowania informacji z dziedziny weterynarii i zootechniki oraz zmieniającej dyrektywy 64/432/EWG, 77/504/EWG, 88/407/EWG, 88/661/EWG, 89/361/EWG, 89/556/EWG, 90/426/EWG, 90/427/EWG, 90/428/EWG, 90/429/EWG, 90/539/EWG, 91/68/EWG, 91/496/EWG, 92/35/EWG; 92/65/EWG, 92/66/EWG, 92/119/EWG, 94/28/WE, 2000/75/WE, decyzję 2000/258/WE oraz dyrektywy 2001/89/WE, 2002/60/WE i 2005/94/WE (Dz. Urz. UE L 219 z 14.08.2008, str. 40) w zakresie dotyczącym weterynarii.

Opiniowana ustawa wprowadza do ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej zmiany, które polegają m. in. na:

- utworzeniu Rady ds. Laboratoriów (art. 7a);

- określeniu elementów systemu teleinformatycznego i zakresu gromadzenia danych dotyczących badań laboratoryjnych związanych ze zdrowiem zwierząt i bezpieczeństwem żywności (art. 25d ust. 1);
- umożliwieniu powiatowym lekarzom weterynarii przekazania podmiotom nienależącym do inspekcji weterynaryjnej kompetencji w zakresie badania laboratoryjnego mięsa na obecność włośni (art. 16 ust. 1 pkt 1 lit. l);
- nałożeniu na Głównego Lekarza Weterynarii obowiązku sporządzania wykazu krajowych laboratoriów referencyjnych oraz innych laboratoriów (art. 25 ust. 8);
- odmiennym uregulowaniu działalności laboratoriów urzędowych i referencyjnych (art. 25-25c);
- zniesieniu preferencyjnych opłat za niektóre formy nadzoru sprawowanego przez Inspekcje Weterynaryjną (art. 31).

Zmiany ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt polegają m. in. na:

- objęciu definicją "czynności leczniczych" tokolizy u koniowatych (art. 1 pkt 38);
- zmianie zakresu kompetencji Głównego Lekarza Weterynarii i powiatowych lekarzy weterynarii (art. 9 ust. 2, art. 11, art. 12);
- zakazie podawania trenbolonów alilu zwierzętom domowym (art. 65 ust. 1 pkt 2 lit. a);
- zakazie leczenia określonymi substancjami maceracji lub mumifikacji płodu i ropomacicza bydła (art. 69).

Zmiany ustawy o paszach dotyczą obowiązków ewidencyjnych Głównego Lekarza Weterynarii.

Zmiana ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia jest konsekwencją nowelizacji ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy, pochodzący z przedłożenia rządowego, stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zmiany wprowadzone do ustawy na etapie drugiego czytania polegały na zwiększeniu kompetencji Inspekcji Weterynaryjnej o kontrolę w zakresie, o którym mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009, dodaniu przepisu upoważniającego do określenia w rozporządzeniu dodatkowych miejsc kontroli weterynaryjnej oraz wprowadzeniu kilku poprawek redakcyjnych. Sejm uchwalił ustawę na 61. posiedzeniu w dniu 19 lutego 2010 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) Na podstawie art. 7a ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, Rada do spraw Laboratoriów będzie organem doradczo-opiniodawczym Głównego Lekarza Weterynarii. Ustawa nie precyzuje jakie mają być kompetencje tego ciała. Oznacza to, że Rada nie będzie miała żadnych władczych uprawnień, jej opinie nie będą wiążące. Na podstawie brzmienia art. 7a ust. 1 nie sposób przesądzić, czy Rada będzie miała wyłączność na formułowanie opinii w zakresie funkcjonowania laboratoriów dla celów kontroli urzędowych określonych w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004.

Rada będzie powoływana na czteroletnie kadencje. Członków Rady powołuje i odwołuje minister właściwy ds. rolnictwa na wniosek Głównego Lekarza Weterynarii.

Kadencyjność Rady jest niweczona przez możliwość odwołania jej członków bez żadnej szczególnej przyczyny i w każdym czasie. W ten sposób efekt trwałości, któremu ma służyć kadencyjność organu, staje się iluzoryczny.

Formułując przepisy o utworzeniu organów, należy odróżniać akt konwencjonalny o utworzeniu organu, od norm prawnych kształtujących zadania i kompetencje organu. Nie należy w jednym przepisie łączyć tych materii. W związku z tym najwłaściwszym sposobem redagowania przepisów o utworzeniu Rady byłoby rozbięcie treści ust. 1 na dwa ustępy. Pierwszy zawierałby akt konwencjonalny utworzenia Rady. A drugi określałby zadania Rady.

2) Obecnie na rozpatrzenie przez Sejm po wprowadzeniu poprawek przez Senat oczekuje ustawa o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy oczekiwać, że ustawa ta wejdzie w życie przed opiniowaną ustawą, dlatego należy uwzględnić jej brzmienie.

Ustawa o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zawiera przepis dodający do ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej art. 8a, w którym znajduje się odesłanie do art. 24. Opiniowana ustawa materię zawartą w art. 24 przenosi do art. 25a. W związku z tym należy zmienić odesłanie w art. 8a.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 po pkt 3 dodaje się pkt ... w brzmieniu:

"...) art. 8a otrzymuje brzmienie:

"Art. 8a. Do postępowania w sprawach:

1) o których mowa w art. 25a,

2) *dotyczących uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 25a oraz w sprawach wznowienia postępowania zakończonego wydaniem takiej decyzji*

– nie stosuje się przepisów art. 11 ust. 3 – 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.) oraz przepisu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr ..., poz. ...).";";

3) W art. 13 wymienione są kompetencje Głównego Lekarza Weterynarii. Nowelizacja dodaje do tego artykułu ust. 1b, który w pkt 2 doprecyzowuje sposób sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 25d ust. 1, poprzez m.in. kontrolowanie wprowadzania przez upoważnione podmioty danych dotyczących wyników przeprowadzonych badań laboratoryjnych, w zakresie określonym w art. 23, do centralnej bazy danych, o której mowa w art. 25d ust. 1 pkt 1.

Dla treści normatywnej omawianego przepisu wyrazy "w zakresie określonym w art. 23" są obojętne. Z treści art. 25 d ust. 1 jednoznacznie wynika, że centralna baza danych zawiera tylko badania laboratoryjne w zakresie określonym w art. 23, a więc nie można w innym zakresie kontrolować wprowadzania danych. A zatem jeżeli przytoczona fraza nie wzbogaca treści przepisu, to jako zbędna powinna zostać wykreślona.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w ust. 1b w pkt 2 skreśla się wyrazy ", w zakresie określonym w art. 23,"

4) W ostatnim fragmencie art. 13 ust. 1b pkt 2 znajduje się podkreślenie, że Główny Lekarz Weterynarii może sprawować nadzór w szczególności poprzez kontrolę wprowadzania przez upoważnione podmioty danych dotyczących wyników przeprowadzonych badań laboratoryjnych **do centralnej bazy danych, o której mowa w art. 25d ust. 1 pkt 1.**

W art. 25 ust. 1 znajduje się pkt 2, który mówi o lokalnych bazach danych prowadzonych w zakładach higieny weterynaryjnej przeprowadzających badania laboratoryjne dla celów kontroli urzędowych. Rodzi się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest przyznanie kompetencji Głównemu Lekarzowi Weterynarii do sprawowania kontroli w zakresie laboratoriów, o których mowa w art. 25 d ust. 1 pkt 2. Wydaje się, że nieracjonalne

byłoby wyłączenie kontroli tych laboratoriów. Zakładając, że kontrola może dotyczyć laboratoriów, o których mowa w art. 25 d ust. 1 pkt 2, aby usunąć wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie, należy wprowadzić następującą poprawkę:

- w art. 1 w pkt 4 w lit. b, w ust. 1b w pkt 2 skreśla się wyrazy "do centralnej bazy danych, o której mowa w art. 25d ust. 1 pkt 1";

5) W obecnym stanie prawnym powiatowy lekarz weterynarii może uchylić decyzje o wyznaczeniu osoby do wykonywania urzędowych czynności weterynaryjnych oraz rozwiązać umowę w tym zakresie jeżeli wyznaczona osoba niewłaściwie wykonuje powierzone jej czynności (art. 16 ust. 5 pkt 1-3), nie może wykonywać zawodu lekarza weterynarii (art. 16 ust. 5 pkt 4) lub na wniosek tej osoby lub kierownika zakładu leczniczego, w którym ta osoba świadczy usługi weterynaryjne.

Nowelizacja ustawy umożliwi cofnięcie decyzji i rozwiązanie umowy o wykonywanie urzędowych czynności weterynaryjnych na wniosek kierownika zakładu higieny weterynaryjnej. Wniosek będzie stanowił samodzielną przesłankę rozwiązania umowy, a więc nie jest konieczne zaistnienie innych okoliczności (np. niewywiązywanie się z powierzonych czynności). Ustawa nie wprowadza obowiązku uzasadnienia wniosku.

Ta przesłanka, w odróżnieniu od dotychczasowych, nie uzależnia rozwiązania umowy od nieprawidłowego wykonywania umowy lub od woli stron. Umowa będzie mogła być jednostronnie rozwiązana bez istotnej przyczyny. Należy traktować to jako pogwałcenie zasady *pacta sunt servanda*, a przez to poddać pod wątpliwość jej zgodność z art. 2 Konstytucji, stanowiącym, że Rzeczypospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

W związku z powyższym, należy skreślić omawiany przepis. Brak tego przepisu nie wykluczy możliwości zwrócenia się przez kierownika zakładu higieny weterynaryjnej do powiatowego lekarza weterynarii o rozwiązanie umowy i cofnięcie decyzji, jeżeli wystąpią przesłanki określone w art. 16 ust. 5 pkt 1-4.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 5 skreśla się lit. c;

6) Ustawa dodaje do ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej art. 19g, który stanowi, że kontrole na miejscu, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 4 lit. c, przeprowadza się w zakresie,

w trybie i na zasadach określonych w przepisach o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentowany przepis nie ma charakteru normatywnego, a jedynie informacyjny. Wobec powyższego powinien zostać skreślony.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 skreśla się pkt 6;

7) W art. 25 zostały określone laboratoria urzędowe i referencyjne. Przepis ust. 1 tego artykułu jest swego rodzaju deklaracją, że system laboratoriów ma zapewnić jednolity sposób przeprowadzania badań laboratoryjnych dla celów kontroli urzędowych określonych w rozporządzeniu nr 882/2004 oraz, że laboratoria posiadają akredytację. W tym zakresie przepis nie ma wartości normatywnej i jego treść powinna zostać zredukowana.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 7, w art. 25 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Kontrole urzędowe określone w rozporządzeniu nr 882/2004 przeprowadza się w ramach systemu laboratoriów urzędowych.";

8) Propozycja poprawki o charakterze redakcyjnym:

- w art. 1 w pkt 8, w art. 25a w ust. 2 w pkt 1 w zdaniu wstępnym skreśla się wyraz "oryginału";

9) W art. 2 w pkt 17 ustawa modyfikuje przepis karny zakazujący umieszczania na rynku, w celu podawania zwierzętom, z których lub od których są pozyskiwane produkty pochodzenia zwierzęcego w rozumieniu przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego, określonych substancji. Użycie w przepisie wyrazów "w celu podawania zwierzętom", wskazuje na to, że omawiany czyn zabroniony jest tzw. przestępstwem kierunkowym, tzn. że dla bytu przestępstwa konieczne jest by sprawca popełnił je w szczególnym zamiarze bezpośrednim. Polega on na tym, że **sprawca chce**, aby substancja była podawana zwierzętom, o których mowa w przepisie. Należy założyć, że w praktyce, sprawcy będzie obojętne, czy zbywana przez niego substancja zostanie podana zwierzętom, bo jego celem będzie osiągnięcie zysku ze sprzedaży. Ten stan obojętności nosi w dogmatyce prawa karnego nazwę zamiaru ewentualnego (tzn. **sprawca nie chce, ale się godzi**).

Ponieważ, omawiane przestępstwo może zostać popełnione tylko w szczególnym zamiarze bezpośrednim, zdecydowana większość (prawdopodobnie wszystkie) przypadków wprowadzenia na rynek substancji, o których mowa w przepisie będzie irrelevantna prawnokarnie.

Fakt, że sprzedana substancja zostanie podana przez nabywcę zwierzętom, z których lub od których są pozyskiwane produkty pochodzenia, nie ma dla bytu przestępstwa żadnego znaczenia.

Pewną ułomnością omawianego przepisu jest niedookreślenie substancji, których umieszczenie na rynku jest penalizowane. Przepisy karne powinny się charakteryzować wysokim stopniem precyzji określenia czynu zabronionego. Stąd warto rozważyć, czy wzorem ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w załączniku do ustawy nie wymienić wszystkich zabronionych substancji.

Powyższa argumentacja może skłaniać do skreślenia komentowanego przepisu.

10) Wydaje się że właściwszą formą gramatyczną użytą w przepisie upoważniającym dodanym jako ust. 3 do art. 48 ustawy o paszach jest fraza "mając na względzie zwiększenie poziomu kontroli pasz".

Propozycja poprawki:

- w art. 3 w pkt 3, w ust. 3 wyrazy "zwiększony poziom" zastępuje się wyrazami "zwiększenie poziomu";

Michał Gil

legislator