KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 25 marca 2016 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt

(druk nr 100)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt została uchwalona w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/262 z dnia 17 lutego 2015 r. określającego, na podstawie dyrektyw Rady 90/427/EWG i 2009/156/WE, zasady dotyczące metod identyfikacji koniowatych (rozporządzenie w sprawie paszportu konia). Przepisy rozporządzenia 2015/262 wprowadzają bardziej szczegółowe rozwiązania dotyczące systemu identyfikacji i rejestracji koniowatych niż te, które obowiązywały dotychczas.

W związku z tym ustawa zmienia zasady rejestracji i identyfikacji koniowatych (rozdział 3), w tym procedurę rejestracji i wpisu do centralnej bazy danych, zasady ponoszenia opłat oraz skreślenia z wykazu podmiotów wydających dokumenty identyfikacyjne.

Ponadto ustawa określa zasady współpracy pomiędzy Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a podmiotem prowadzącym centralną bazę danych, przepisy karne oraz zmienia odesłania do przepisów prawa Unii Europejskiej.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 13. posiedzeniu w dniu 11 marca 2016 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 245). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-94-12, fax 22 694-91-06, e-mail: Michal.Gil@senat.gov.pl

Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadziła poprawkę eliminującą odrębny termin na złożenie wniosku o paszport koniowatego, który przed ukończeniem roku życia opuszcza gospodarstwo urodzenia. Ponadto komisja wprowadziła szereg poprawek techniczno–legislacyjnych.

W trakcie drugiego czytania nie wniesiono poprawek, wobec czego Sejm przyjął ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa wprowadza definicję pojęcia „właściciel koniowatego”, jako podmiot, o którym mowa w art. 2 lit. d rozporządzenia 2015/262. Przywołany przepis rozporządzenia stanowi, że właściciel oznacza „osobę fizyczną lub prawną/osoby fizyczne lub prawne posiadającą/posiadające prawo własności do zwierzęcia z rodziny koniowatych”. Tak sformułowana definicja nic nie wnosi do rozumienia wyrażenia „właściciel koniowatego” gdyż dokładnie odpowiada treści tego pojęcia w polskim prawodawstwie. Co więcej literalne brzmienie definicji zawartej w rozporządzeniu wyłącza z zakresu definiowanego pojęcia jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznała zdolność prawną (tzw. ułomne osoby prawne), np. spółki jawne. Tymczasem odczytując treść rozporządzenia należy je odnieść do polskiego porządku prawnego, które dopuszcza do obrotu ułomne osoby prawne.

Dlatego proponuję skreślenie definicji z ustawy, pozostawiając ustalenie treści pojęcia „właściciel koniowatego” adresatom normy prawnej.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 skreśla się lit. d;

2. Centralną bazę danych o koniowatych, prowadzi podmiot prowadzący księgę koni rasy polski koń zimnokrwisty (w praktyce jest to Polski Związek Hodowców Koni). Za przekazanie i wprowadzenie do centralnej bazy danych informacji oraz ich przechowywanie pobiera się opłatę od podmiotów, o których mowa w art. 14 ust. 2 pkt 1 i 3 (podmioty prowadzące rejestry koniowatych inne niż podmiot prowadzący księgę koni rasy polski koń

zimnokrwisty), oraz, w przypadku określonym w art. 14a ust. 3, od podmiotu upoważnionego.

Podmiot upoważniony, o którym mowa w 14a ust. 3, to podmiot, który zastępuje podmiot prowadzący centralną bazę danych w przypadku skreślenia podmiotu prowadzącego centralną bazę danych z wykazu podmiotów wydających dokumenty identyfikacyjne.

Tak ukształtowane przepisy niekonsekwentnie nakładają obowiązek ponoszenia opłat. Nie ponosi ich podmiot prowadzący centralna bazę danych (jest to uzasadnione przeznaczeniem opłaty, gdyż pośrednio opłata ma służyć zwrotowi kosztów prowadzenia centralnej bazy danych). Natomiast jest nimi obciążony podmiot prowadzący centralną bazę danych w zastępstwie. Wydaje się, że w przypadku prowadzenia centralnej bazy danych przez podmiot upoważniony na podstawie art. 14a ust. 3, podmiot ten również nie powinien ponosić omawianych opłat.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 13a w ust. 2 skreśla się wyrazy „, oraz, w przypadku określonym w art. 14a ust. 3, od podmiotu upoważnionego";

3. Na podstawie art. 13a ust. 4 pkt 2 minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia wysokość i sposób pobierania opłaty za przekazanie i wprowadzenie do centralnej bazy danych informacji oraz ich przechowywanie, mając na względzie koszty ponoszone przez podmiot prowadzący centralną bazę danych, związane z utrzymaniem tej bazy.

Przekazanie tej materii do określenia w rozporządzeniu wydaje się naruszać art. 84[1] w zw. z art. 217[2] Konstytucji.

Aby stwierdzić niezgodność art. 13a ust. 4 z Konstytucją należy w pierwszej kolejności ustalić, czy opłaty określone w art. 13a ust. 2 są „ciężarami lub świadczeniami publicznymi" (art. 84 Konstytucji) oraz (równocześnie) „daninami publicznymi" (art. 217 Konstytucji).

---

[1] Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84. Konstytucji).

[2] Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (art. 217. Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 września 2010 r. (sygn. akt P44/09), oceniając opłaty lotnicze za nadzór i kontrole stwierdził, że o zakwalifikowaniu ich do kategorii „świadczeń publicznych" w rozumieniu art. 84 Konstytucji oraz „danin publicznych" w rozumieniu art. 217 Konstytucji przesądza ich przymusowy, bezzwrotny i ryczałtowy charakter oraz to, że umożliwiają one realizację przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego doniosłych z punktu widzenia bezpieczeństwa i ochrony środowiska zadań, związanych z zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania lotnisk (por. zbliżone argumenty w wyrokach TK o sygn. K 2/03 i K 24/08, dotyczących abonamentu radiowo-telewizyjnego).

Wydaje się, że te same względy przemawiają za takim samym zakwalifikowaniem opłat określonych w art. 13a ust. 2 omawianej ustawy. Wskazane przepisy Konstytucji powinny być zatem uznane za adekwatny wzorzec kontroli.

Wobec tego należy uznać, że przekazanie do rozporządzenia wysokości i sposobu pobierania opłaty za niezgodne z konstytucyjną zasadą określenia w ustawie ciężarów i świadczeń publicznych nakładanych na obywatela, oraz ustawowego określenia istotnych elementów daniny publicznej.

W tym duchu wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym uzasadnieniu wyroku, w którym czytamy, „że zasadnicze elementy obowiązku daninowego (w tym wypadku - obowiązku zapłacenia opłaty za nadzór i kontrole) powinny zostać uregulowane w ustawie, a ich zamieszczenie tylko w akcie wykonawczym nie jest wystarczające z punktu widzenia standardu konstytucyjnego. (…) Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w rozporządzeniu w sposób samoistny uregulowano roczny cykl płatności analizowanej opłaty oraz to, że ma ona być wnoszona ex ante.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, te dwie kwestie stanowią istotne determinanty obowiązku daniowego z tytułu opłaty za nadzór i kontrole nad posiadaczem certyfikatu lotniska, a wobec tego należą do materii zastrzeżonej do decyzji ustawodawcy. Nie są to kwestie drugorzędne i techniczne, lecz ważne z punktu widzenia ekonomicznego interesu posiadaczy certyfikatów."

Jeżeli zdaniem Trybunału Konstytucyjnego określenie samych terminów płatności jest materią zastrzeżoną dla ustawy, to tym bardziej w ustawie powinna zostać uregulowana wysokość opłat.

Z kolei w wyroku z dnia 19 lipca 2011 r. (sygn. akt P 9/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasady prawa daniowego należy zastosować do opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

Trybunał stwierdził, że art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 217 konstytucji. Ustawodawca przekazał bowiem do regulacji podustawowej istotny element konstrukcji daniny, tj. jej wysokość, a to stanowi materię zastrzeżoną dla ustawy.

Przedstawiona wyżej uwaga odnosi się również do art. 15 ust. 6.

Powyższe uzasadnia wprowadzenie poprawek polegających na uregulowaniu w ustawie materii przekazywanej do określenia w rozporządzeniach.

Propozycja poprawek (uwzględnia treść projektowanych rozporządzeń):

1) w art. 1 w pkt 5:

a) w art. 13a:

– *po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:*

„2. Opłata, o której mowa w ust. 2, wynosi 4 zł za każdego koniowatego. Opłata jest pobierana jednorazowo za każdego koniowatego, przy pierwszym wprowadzeniu danych tego koniowatego do centralnej bazy danych, na podstawie faktury wystawionej, nie częściej niż raz w miesiącu, przez podmiot prowadzący centralną bazę danych. Opłata jest uiszczana przelewem na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego centralną bazę danych.”,

– *w ust. 4 skreśla się pkt 2,*

b) w art. 15 skreśla się ust. 6,

c) po art. 15 dodaje się art. 15a w brzmieniu:

„Art. 15a. 1. Wysokość opłat za czynności wymienione w art. 15 ust. 1 jest określona w załączniku do ustawy.

2. Opłata za czynności wymienione w art. 15 ust. 1:

1) pkt 1-7, 9 i 10 jest pobierana przez podmiot prowadzący rejestr koniowatych najpóźniej w dniu złożenia wniosku o wydanie odpowiednio dokumentu identyfikacyjnego, duplikatu dokumentu identyfikacyjnego, tymczasowego dokumentu identyfikacyjnego koniowatego albo zastępczego dokumentu identyfikacyjnego;

2) pkt 8 jest pobierana przez podmiot prowadzący rejestr koniowatych najpóźniej w dniu złożenia wniosku o dokonanie zmiany w rejestrze koniowatych.

3. Opłaty za czynności wymienione w art. 15 ust. 1 uiszcza się:

1) gotówką u wykonującego te czynności, za potwierdzeniem dokonania opłaty; albo

2) przelewem na rachunek bankowy podmiotu prowadzącego rejestr koniowatych.

3. Zwrot opłat za czynności wymienione w art. 15 ust. 1 pkt 1-7, 9 i 10 jest dokonywany na wniosek właściciela koniowatego, po potrąceniu kosztów dojazdu do tego koniowatego, w terminie 30 dni od dnia odstąpienia od jego identyfikacji:

1) gotówką w siedzibie podmiotu prowadzącego rejestr koniowatych; albo

2) przekazem pocztowym na adres zamieszkania właściciela koniowatego; albo

3) przelewem na rachunek bankowy właściciela koniowatego.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 i 3, zwracaną opłatę pomniejsza się o kwotę opłaty za przekaz pocztowy albo przelew bankowy.";

2) do ustawy dodaje się załącznik w brzmieniu tożsamym z treścią załącznika do projektu rozporządzenia ministra rolnictwa i rozwoju wsi w sprawie opłat za czynności związane z identyfikacją i rejestracją koniowatych (uchwała Senatu będzie musiała zawierać treść załącznika)*;*

4. Ustawa wielokrotnie posługuje się wyrazem „identyfikowanie” na oznaczenie czynności polegającej na nadaniu cech umożliwiających identyfikacje. Odbiega się w ten sposób od słownikowego znaczenia wyrazu identyfikacja (1. rozpoznawanie czegoś lub kogoś, ustalenie tożsamości poprzez pewne specyficzne cechy; 2. utożsamianie się z inną osobą lub grupą albo z jej poglądami[3]). Ponadto ustawa o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt w szeregu przepisów do określenia tego samego pojęcia używa wyrazu „oznakowanie”[4]. Dążąc do zapewnienia spójności terminologicznej (§ 10 Zasad techniki prawodawczej) oraz zgodności terminologii z podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniem wyrazów (§ 8 Zasad techniki prawodawczej) proponuję następującą poprawkę:

w art. 1 w pkt 5:

---

[3] patrz: internetowy Słownikiem Języka Polskiego

[4] np. art. 17 ust. 1, art. 19 ust. 1

a) w art. 14:

- *w ust. 3 w pkt 1 w lit. a wyraz „identyfikowanego” zastępuje się wyrazem „oznakowywanego”,*
- *w ust. 13 wyrazy „identyfikacja koniowatego jest dokonywana” zastępuje się wyrazami „oznakowanie koniowatego jest dokonywane”,*
- *w ust. 14 wyraz „identyfikacji” zastępuje się wyrazem „oznakowania” oraz wyrazy „tej identyfikacji” zastępuje się wyrazami „tego oznakowania”,*
- *w ust. 15 użyty trzykrotnie wyraz „identyfikacji” zastępuje się wyrazem „oznakowania”,*
- *w ust. 16 wyraz „identyfikacji” zastępuje się wyrazem „oznakowania”,*

b) w art. 15:

- *w ust. 1:*
  - *w pkt 1 wyraz „zidentyfikowanie” zastępuje się wyrazem „oznakowanie”,*
  - *w pkt 1 wyraz „identyfikację” zastępuje się wyrazem „oznakowanie”,*
- *w ust. 5 wyrazy „tej identyfikacji” zastępuje się wyrazami „tego oznakowania” oraz wyraz „ identyfikacji” zastępuje się wyrazem „oznakowania”;*

5. Na podstawie art. 14 ust. 3 do wniosku o wydanie dokumentu identyfikacyjnego wnioskodawca jest obowiązany dołączyć oświadczenie potwierdzające, że jest właścicielem koniowatego. W art. 14 ust. 5 wskazano, że naruszenie przepisu zagrożone jest karą za złożenie fałszywych zeznań oraz zawarta w oświadczeniu klauzula zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Art. 233 K.k. typizuje dwa różne przestępstwa. Pierwszym jest złożenie flaszowych zeznań (art. 233 § 1 K.k.) natomiast drugim jest złożenie fałszywego oświadczenia (art. 233 § 6 K.k.).

Ponieważ odpowiedzialnością karną jest zagrożone złożenie fałszywego oświadczenia, co znajduje swoje odzwierciedlenie w brzmieniu klauzuli zawartej w oświadczeniu, to przepis powinien odnosić się do odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia, a nie fałszywych zeznań.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 14 w ust. 5 użyte dwukrotnie wyrazy „fałszywych zeznań” zastępuje się wyrazami „fałszywego oświadczenia”;

6. Na podstawie art. 14 ust. 10 wniosek o wydanie dokumentu identyfikacyjnego koniowatego pochodzącego z obszaru parku narodowego albo parku krajobrazowego składa się nie później niż w terminie 150 dni przed dniem opuszczenia przez koniowatego obszaru parku narodowego albo parku krajobrazowego.

Tak sformułowany przepis uniemożliwia stwierdzenie w chwili złożenia wniosku, czy termin z art. 14 ust. 10 został dochowany. Zakładając, że termin określony w tym przepisie ma charakter materialny (jego przekroczenie uniemożliwia wydanie dokumentu), podmiot prowadzący rejestr musiałby się wstrzymać z wydaniem dokumentu identyfikacyjnego przez 150 dni aby stwierdzić, czy koniowaty nadal znajduje się w parku narodowym lub krajobrazowym. W uzasadnieniu ustawy nie wskazano, dlaczego wprowadzono właśnie taki termin. Jeżeli nie jest on konieczny warto rozważyć jego zmianę w ten sposób aby wniosek był składany najpóźniej w dniu opuszczenia parku przez koniowatego. Przepis ten byłby uzupełniony zakazem zbywania i nabywania koniowatych bez dokumentu identyfikującego (art. 33 ust. 1 pkt 14 i 15).

Jeżeli zachowanie 150 dni od złożenia wniosku do wyprowadzenia koniowatego z parku jest konieczne, to może lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zakazu wyprowadzania koniowatego z terenu parku w tym okresie.

Jednocześnie należy pamiętać, że skreślenie art. 14 ust. 10 spowodowałoby, że do koniowatych z parków narodowych i krajobrazowych znajdzie zastosowanie przepis art. 14 ust. 4, nakazujący złożenie wniosku w terminie 3 miesięcy od dnia urodzenia koniowatego, co byłoby nieuzasadnione w stosunku do zwierząt żyjących na wolności.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 14 w ust. 10 wyrazy „terminie 150 dni przed dniem” zastępuje się wyrazami „dniu”;

oraz ewentualnie:

w art. 1 pkt 9 w lit. f w poleceniu nowelizacyjnym wyrazy „pkt 17-19” zastępuje się wyrazami

„pkt 17-20” oraz dodaje się pkt 20 w brzmieniu:

„20) przemieszcza koniowatego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 rozporządzenia 2015/262, pochodzącego z obszaru parku narodowego albo parku krajobrazowego, z obszaru parku narodowego albo parku krajobrazowego wcześniej niż 150 dni od złożenia wniosku o wydanie dokumentu identyfikacyjnego”;

7. Na podstawie art. 16, należy dokonać odpowiednich czynności w przypadku „zmiany właściciela” koniowatego. Z treści przepisu jednoznacznie wynika, że hipoteza przepisu odnosi się do przeniesienia własności koniowatego. Wyrażenie "zmiana właściciela" jest określeniem potocznym, którego należy się wystrzegać, w przypadku istnienia adekwatnego, kodeksowego wyrażenia.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5, w art. 16:

a) we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „zmiany właściciela” zastępuje się wyrazami „przeniesienia własności”,

b) w pkt 2:

– we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „tej zmianie, w terminie 7 dni od dnia dokonania tej zmiany” zastępuje się wyrazami „przeniesieniu własności koniowatego, w terminie 7 dni od dnia tego przeniesienia”,

– w lit. a wyrazy „zostało przeniesione prawo własności” zastępuje się wyrazami „przeniesiono własność”,

c) w pkt 3 wyrazy „tej zmianie” zastępuje się wyrazami „przeniesieniu własności koniowatego”,

d) w pkt 4 skreśla się wyrazy „w zakresie danych nowego właściciela koniowatego”.

Michał Gil

Główny legislator