



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 8 stycznia 2020 r.

**Opinia o ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania  
chorób zakaźnych zwierząt**

**(druk nr 28)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest usprawnienie działań prowadzonych w ramach likwidowania chorób zakaźnych zwierząt oraz zapobiegania takim chorobom, ze szczególnym uwzględnieniem afrykańskiego pomoru świń i kwestii redukcji populacji dzików na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy ustawy doprecyzują zasady prowadzenia odstrzału sanitarnego. Zarządcy i dzierżawcy obwodów łowieckich będą mogli wystąpić z wnioskiem do służb, straży lub organów administracji rządowej, w tym do właściwego miejscowo komendanta Policji, Straży Granicznej lub Państwowej Straży Pożarnej, lub właściwego terytorialnie organu Inspekcji Weterynaryjnej, o udzielenie pomocy pozostającej w zakresie kompetencji tych służb, straży lub inspekcji, jeżeli będzie to niezbędne do przeprowadzenia czynności związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt. W trakcie odstrzału sanitarnego dopuszczalne będzie stosowanie tłumików huków.

W uzasadnionych przypadkach możliwe będzie powoływanie doraźnych zgrupowań zadaniowych sformowanych z policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej lub funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, którzy posiadają uprawnienia do wykonywania polowania, celem ich użycia do odstrzału sanitarnego.

W przypadku niewykonywania przez dzierżawcę obwodu łowieckiego nakazów związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt, umowa dzierżawy obwodu łowieckiego będzie wypowiedzana.

Ustawa umożliwi nałożenie nowych obowiązków na zarządców dróg publicznych, polegających na zamykaniu znajdujących się w pasach drogowych przejść dla zwierząt oraz wykonywaniu przeszkód technicznych, w szczególności budowie ogrodzeń lub zabezpieczeń technicznych. Obowiązek budowy ogrodzeń będzie mógł być nałożony również na nadleśniczych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe. Naruszenie tych obowiązków będzie karane administracyjną karą pieniężną.

Aby przyspieszyć proces budowy niecek dezynfekcyjnych, ich wykonanie będzie zwolnione z konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę.

Zostanie wprowadzony nowy typ przestępstwa – celowe utrudnianie lub uniemożliwianie polowania, wraz z typem kwalifikowanym polegającym na udaremnianiu lub utrudnianiu odstrzału sanitarnego. Jako wykroczenie będzie traktowane nieprzestrzeganie zasad bioasekuracji podczas polowania lub odstrzału sanitarnego oraz przy wykonywaniu czynności związanych z zagospodarowaniem pozyskanej zwierzyny.

Ponadto ustawa zmienia zasady powoływania i odwoływania Łowczego Krajowego oraz łowczych okręgowych, a także znosi ograniczenia w zbywaniu produktów pochodzenia zwierzęcego pochodzących z zakładów zatwierdzonych, które korzystają z krajowych środków dostosowujących w zakresie konstrukcji, rozplanowania i wyposażenia zakładów.

Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 2. posiedzeniu w dniu 20 grudnia 2019 r. w oparciu o przedłożenie poselskie (druk sejmowy nr 87). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowych Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które wprowadziły do projektu poprawki zmieniające zasady powoływania i odwoływania Łowczego Krajowego oraz łowczych okręgowych, skracające vacatio legis oraz technicznolegislacyjne.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawkę zgłoszoną w trakcie drugiego czytania, dotyczącą określenia materii przekazanej do uregulowania w drodze rozporządzenia.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Dodawany ust. 4 do art. 11 Prawa łowieckiego przyznaje zarządcy i dzierżawcy obwodu łowieckiego prawo do zwrócenia się do służb, straży lub organów administracji rządowej, w szczególności do właściwego miejscowo komendanta Policji lub Straży Granicznej, lub Państwowej Straży Pożarnej, lub właściwego terytorialnie organu Inspekcji Weterynaryjnej z wnioskiem o pomoc w czynnościach związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt.

Ustawa nie określa dalszej procedury postępowania z wnioskiem, w szczególności nie określono terminów, sposobów rozpatrzenia wniosku i procedury odwoławczej. Wydaje się, że niezbędnym elementem winno być określenie, czy organ do którego wniosek skierowano jest nim związany.

Propozycja poprawki sformułowana przy założeniu obligatoryjności udzielenia pomocy (w przypadku uznania, że pomoc ma być udzielana fakultatywnie należy przeredagować proponowaną poprawkę):

*w art. 1 w pkt 2, ust. 4 otrzymuje brzmienie:*

*„4. Na wniosek zarządcy lub dzierżawcy obwodu łowieckiego właściwy miejscowo komendant Policji lub Straży Granicznej, lub Państwowej Straży Pożarnej, właściwy terytorialnie organ Inspekcji Weterynaryjnej lub inne służby, straże lub organy administracji rządowej, udzielają pomocy pozostającej w zakresie swoich kompetencji, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia czynności związanych ze zwalczaniem chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.”;*

2. Ustawa typizuje czyn zabroniony polegający na celowym utrudnianiu lub uniemożliwianiu wykonywania polowania (art. 52 pkt 8 Prawa łowieckiego). Sankcją za

popelnienie tego przestępstwa będzie grzywna, kara ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Przepis nie będzie miał zastosowania do odstrzału sanitarnego, którego zakłócanie będzie karane na podstawie art. 78 pkt 6 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia, dlaczego w przepisie posłużono się wyrazem „celowo”. Jego użycie mogłoby wskazywać na ograniczenie zakresu czynu zabronionego tylko do przestępstw popełnianych w zamiarze bezpośrednim (sprawca chce popełnić przestępstwo), z wyłączeniem zamiaru ewentualnego (sprawcy jest obojętne czy popełni przestępstwo, ale przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi). Należy podkreślić, że zamiar ewentualny jest rodzajem umyślności i nie można go mylić z nieumyślnością (sprawca popełnia czyn zabroniony na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć).

Zasadą jest, że przestępstwo może zostać popełnione umyślnie, tj. w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Wyłączenie zamiaru ewentualnego jest wyjątkiem, dlatego istotna jest odpowiedź na pytanie, czy intencją ustawodawcy było ograniczenie penalizacji tylko do zachowań podjętych w zamiarze bezpośrednim, czy tak jak w przypadku zakłócania odstrzału sanitarnego czyn zabroniony może zostać popełniony w każdej odmianie umyślności. W przypadku woli penalizacji również zamiaru ewentualnego w art. 3 w pkt 7 i 9 należy wprowadzić odpowiednie poprawki.

Kolejnym problemem związanym z omawianym przepisem jest adekwatność przewidzianej represji do popełnionego czynu. Przeszkadzanie lub uniemożliwianie polowania ma być przestępstwem zagrożonym m.in. karą pozbawienia wolności do roku. Jeszcze raz należy przypomnieć, że przepis dotyczy polowań innych niż odstrzał sanitarny.<sup>1</sup> Jego celem, zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy jest zapewnienie wykonywania możliwości polowania, które jest „działalnością legalną, ściśle określoną przepisami prawa, mającą na celu redukcję liczebności zwierząt łownych w celu m.in. ograniczania występowania chorób zakaźnych zwierząt, ograniczania szkód wyrządzanych przez nie w gospodarce rolnej i leśnej”. Uzasadnienie tym samym odnosi się do odstrzału redukcyjnego.

---

<sup>1</sup> Argumentacja zawarta na str. 4 uzasadnienia projektu ustawy, jakoby przepis miał zastosowanie w przypadku odstrzału dzików ze względu na rozprzestrzenianie się wirusa Afrykańskiego Pomoru Świń jest chybiona, gdyż w tym zakresie wystarczającą regulacją będzie art. 78 pkt 6 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Jednakże przepis będzie miał zastosowanie do wszystkich polowań, również tych, których celem jest realizacja pasji, kultywowanie tradycji, czy pozyskiwanie pożywienia. Polowania w tych celach ustawodawca również może objąć ochroną. Winien jednak pamiętać o zasadzie proporcjonalności, która w tym przypadku przejawia się w określeniu właściwej reakcji na utrudnianie lub uniemożliwianie polowań. Utrudnianie prowadzenia działań ratowniczych w przypadku pożaru jest kwalifikowane tylko, jako wykroczenie (art. 82a § 2 Kodeksu wykroczeń). Również tamowanie lub utrudnianie ruchu na drodze jest tylko wykroczeniem, a nie przestępstwem (art. 90 Kodeksu wykroczeń). W tym kontekście traktowanie osoby, która zakłóciła polowanie, szczególnie takie, którego jedynym celem jest rozrywka, jako przestępcy wydaje się nieadekwatne. Tym samym taki przepis może naruszać art. 2 Konstytucji.<sup>2</sup> Przywrócenie ustawie zgodności z Konstytucją mogłoby polegać na kwalifikowaniu omawianych zachowań, jako wykroczeń, lub na całkowitej depenalizacji.

Propozycje poprawek (jeżeli wykroczenie miałyby być popełniane również w zamiarze ewentualnym wyraz „celowo” należy zastąpić wyrazem „umyślnie”):

w art. 3:

a) w pkt 8 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „pkt 7a” dodaje się wyrazy „i 7b” oraz dodaje się pkt 7b w brzmieniu:

„7b) celowo utrudnia lub uniemożliwia wykonywanie polowania”;

b) skreśla się pkt 9;

albo,

w art. 3 skreśla się pkt 9;

3. W dotychczasowym stanie prawnym, w celu zwalczania choroby zakaźnej zwierząt, możliwe było nałożenie na zarządców dróg obowiązku wykładania mat dezynfekcyjnych, a także ich utrzymywanie po wyłożeniu w stanie zapewniającym skuteczne działanie środka dezynfekcyjnego (art. 45 ust. 1 pkt 8c oraz art. 46 ust. 3 pkt 8d ustawy o ochronie zdrowia

---

<sup>2</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt K 16/17, oraz orzecznictwo w nim przywołane.

zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt). Wykonanie tego obowiązku było refinansowane ze środków budżetu państwa (art. 45 ust. 1a oraz art. 46 ust. 3a ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt).

Ustawa wprowadza możliwość nałożenia nowych obowiązków na zarządców dróg publicznych, polegających na zamykaniu znajdujących się w pasach drogowych przejść dla zwierząt oraz wykonywaniu przeszkód technicznych, w szczególności budowie ogrodzeń lub zabezpieczeń technicznych. Ustawodawca nie przewidział możliwości zwrotu kosztu tych działań, co będzie szczególnie dolegliwe w przypadku obowiązku budowy ogrodzeń lub zabezpieczeń technicznych.

Zarządcami dróg publicznych są m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Przeciwdziałanie migracji zwierząt będących potencjalnymi nosicielami chorób zakaźnych, wykracza poza zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego by zapewnić zgodność wprowadzanych regulacji z art. 167 ust. 4 Konstytucji (Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.) należy rozważyć wprowadzenie finansowania nowych zadań nałożonych na zarządców dróg z budżetu państwa. Proponowane rozwiązanie jest tym bardziej zasadne, gdy weźmie się pod uwagę, że ustawodawca przewidział zwrot kosztów budowy ogrodzeń poniesionych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (art. 46 ust. 3c), które jest jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej reprezentującą Skarb Państwa (art. 32 ust. 1 ustawy o lasach), a zatem podmiot, którego działania nie muszą być refinansowane.

Wobec powyższego proponuję następującą poprawkę:

w art. 5:

a) w pkt 1 w lit. b, w ust. 1a skreśla się wyrazy „lit.c”,

b) w pkt 2 w lit. b, w ust. 3a skreśla się wyrazy „lit.c”;

4. W art. 46 ust. 3b ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt znajduje się odesłanie skierowane do ust. 1, zamiast do ust. 3.

Propozycja poprawki:

*w art. 5 w pkt 2 w lit. c, w ust. 3b wyrazy „ust. 1” zastępuje się wyrazami „ust. 3”;*

5. Przepisy materialne ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt nakładają na zarządców dróg publicznych obowiązek wykładania mat dezynfekcyjnych i utrzymywania ich po wyłożeniu w stanie zapewniającym skuteczne działanie środka dezynfekcyjnego (art. 45 ust. 1 pkt 8c lit. c i art. 46 ust. 3 pkt 8d lit. c).

Przepis karnoadministracyjny, mający zapewnić skuteczność nakazów nakładanych na zarządców dróg publicznych, sankcjonuje m.in. obowiązek wykładania mat dezynfekcyjnych ale pomija obowiązek utrzymania ich we właściwym stanie.

Jeżeli nie istnieją istotne argumenty za takim pominięciem, należy wprowadzić następującą poprawkę:

*w art. 5 w pkt 6, w pkt 21 po wyrazie „dezynfekcyjnych” dodaje się wyrazy „lub nie utrzymuje ma t dezynfekcyjnych po wyłożeniu w stanie zapewniającym skuteczne działanie środka dezynfekcyjnego”;*

6. Termin wejścia w życie opiniowanej ustawy został określony na dzień następujący po dniu ogłoszenia. Tymczasem zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Nakaz ten wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał wskazuje, że termin wejścia w życie nowych przepisów powinien stwarzać realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień nowowprowadzanych aktów.

Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy określa art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujący, jako zasadniczy, czternastodniowy okres *vacatio legis*. Wyjątki od tej zasady określa art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego

państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Uzasadnienie projektu ustawy nie przedstawia motywów, dla których *vacatio legis* skrócono poniżej standardowego wymiaru. W związku z tym należy ustalić, jakie przesłanki przemawiają za takim rozwiązaniem, dokonać ich oceny i ewentualnie zmodyfikować termin wejścia ustawy w życie.

*Michał Gil*

*Główny legislator*