



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 13 listopada 2020 r.

Opinia do ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich

(druk nr 252)

I. Cel i przedmiot ustawy

Głównym celem ustawy jest zapewnienie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2012 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących hodowli zwierząt hodowlanych czystorasowych i mieszańców świni, handlu nimi i wprowadzania ich na terytorium Unii oraz handlu ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu i jego wprowadzania na terytorium Unii oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 652/2014, dyrektywy Rady 89/608/EWG i 90/425/EWG i uchylającego niektóre akty w dziedzinie hodowli zwierząt („rozporządzenie w sprawie hodowli zwierząt”), zwanego dalej „rozporządzeniem 2016/2012”.

Ustawa wdraża:

- 1) dyrektywę Rady 90/428/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie handlu zwierzętami z rodziny koniowatych przeznaczonymi do udziału w zawodach oraz ustanawiającą warunki udziału w takich zawodach;
- 2) dyrektywę Rady 2003/85/WE z dnia 29 września 2003 r. w sprawie wspólnotowych środków zwalczania pryszczycy, uchylającą dyrektywę 85/511/EWG i decyzje 89/531/EWG i 91/665/EWG oraz zmieniającą dyrektywę 92/46/EWG.

Ustawa została notyfikowana Komisji Europejskiej w dniu 18 stycznia 2019 r. pod numerem 2019/14/PL, zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Ustawa w sposób kompleksowy reguluje sprawy z zakresu hodowli oraz zachowania zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich, oceny ich wartości użytkowej i oceny genetycznej, prowadzenia ksiąg hodowlanych, rejestrów hodowlanych i rejestrów, a także kontroli hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich. W szczególności ustawa określa sprawy dotyczące:

- 1) uznawania związków hodowców i przedsiębiorstw hodowlanych, zatwierdzania programów hodowlanych, wydawania zezwoleń na prowadzenie ksiąg hodowlanych i rejestrów oraz prowadzenia ksiąg hodowlanych, rejestrów hodowlanych i rejestrów (art. 8–18);
- 2) oceny wartości użytkowej oraz oceny genetycznej zwierząt gospodarskich (art. 19–24);
- 3) rozrodu zwierząt gospodarskich (art. 25–33);
- 4) ochrony zasobów genetycznych zwierząt gospodarskich (art. 34);
- 5) kontroli hodowli i rozrodu zwierząt gospodarskich (art. 35–37);
- 6) warunków udziału koniowatych w zawodach konnych (art. 38).

Ustawa, w stosunku do obowiązującego obecnie stanu prawnego, uzupełnia listę zwierząt gospodarskich o alpaki i jedwabniki morwowe w celu umożliwienia prowadzenia hodowli tych gatunków w sposób dotychczas właściwy dla zwierząt gospodarskich, o których mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe (art. 43–52) regulujące sprawy objęte regulacją dotychczasowej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich oraz sprawy objęte nową regulacją (np. art. 51 ustawy rozstrzygający, że w 2020 r. organizatorzy zawodów konnych nie składają ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa informacji, o których mowa w art. 38 ust. 4 i 6 ustawy).

Ustawa zmienia ustawę z dnia 10 grudnia 2003 r. o kontroli weterynaryjnej w handlu, ustawę z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich.

Ustawa uchyla w art. 54 ustawę z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

Zgodnie z art. 55 ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy wpłynął do Sejmu jako przedłożenie rządowe w dniu 17 lipca 2020 r. (druk sejmowy nr 512). W dniu 22 lipca 2020 r. projekt ustawy został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu.

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu Sejmu w dniu 17 września 2020 r. Sejm skierował projekt ustawy do rozpatrzenia przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 6 października 2020 r., przyjęła projekt i wniosła o jego uchwalenie przez Sejm w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 660). Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 660–A) wniosła o uchwalenie projektu ustawy przez Sejm z trzema poprawkami dotyczącymi

Drugie czytanie projektu ustawy odbyło się na 20. posiedzeniu Sejmu w dniu 27 października 2020 r. Sejm skierował ponownie projekt ustawy do Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dodatkowym sprawozdaniu (druk sejmowy nr 660–A) wniosła o uchwalenie projektu ustawy przez Sejm z trzema poprawkami.

Sejm uchwalił ustawę na 20. posiedzeniu w dniu 28 października 2020 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 427 posłów, przy 11 głosach wstrzymujących się i 1 głosie przeciw.

III. Uwagi szczegółowe

1. Zakres regulacji opiniowanej ustawy należy rozszerzyć o zmianę ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych. Ustawa ta zawiera bowiem w art. 2 ust. 1 pkt 4 definicję określenia „zwierząt gospodarskich” stanowiąc, że są to zwierzęta gospodarskie w rozumieniu uchylanej ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich.

Propozycja poprawki:

dodaje się art. 42a w brzmieniu:

„Art. 42a. W ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1392) w art. 2 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) zwierzęta gospodarskie – zwierzęta gospodarskie w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia ... o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. ...);”.”.

2. Art. 2 pkt 10 – art. 2 pkt 10 odwołując się do „rozporządzenia nr 2016/1012” z użyciem wyrazu „nr” jest niespójny terminologicznie z art. 2 pkt 1 lit. a, w którym przyjęto skrót tego rozporządzenia, oraz z pozostałymi przepisami ustawy odwołującymi się do „rozporządzenia 2016/1012”.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w pkt 10 skreśla się wyraz „nr”.

3. Art. 2 pkt 18 – art. 2 pkt 18 zawiera definicję określenia „mieszaniec”. Należy więc zaznaczyć, że definiowane określenie nie występuje w żadnym innym przepisie opiniowanej ustawy. W związku z tym omawiana definicja jest bezprzedmiotowa.

Propozycja poprawki:

w art. 2 skreśla się pkt 18.

4. Art. 6 ust. 4 i 6 – art. 6 ust. 4 odwołując się do Kodeksu cywilnego nie odpowiada wymogom określonym w § 158 ust. 1 i 2 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którymi w akcie normatywnym odsyłającym do innego aktu normatywnego przy odsyłaniu należy przytaczać w całości tytuł tego aktu, a jeżeli jest to pierwsze odesłanie, również metryczkę tego aktu. Ponadto jest on niespójny z art. 18 ust. 1 i art. 39 ust. 3 odnoszącymi się odpowiednio do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach wykroczeń. Analogiczna uwaga dotyczy odpowiednio art. 6 ust. 6.

Propozycje poprawek:

w art. 6:

- a) w ust. 4 wyrazy „Kodeksie cywilnym” zastępuje się wyrazami „ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.)”,
b) w ust. 6 wyrazy „Kodeksie cywilnym” zastępuje się wyrazami „ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny”.

5. Art. 9 ust. 1 – z brzmienia art. 9 ust. 1 wynika, że program hodowlany jest **ustanawiany** na zasadach określonych w rozdziale II sekcji 2 rozporządzenia 2016/1012. Należy więc zaznaczyć, że przepisy rozdziału II sekcji 2 rozporządzenia 2016/1012 nie określają zasad **ustanawiania** tylko zasady **zatwierdzania** programu hodowlanego. W związku z tym w zdaniu pierwszym w art. 9 ust. 1 proponuje się skreślić wyraz „ustanowionego”, zapewniając w ten sposób spójność tego przepisu z zakresem regulacji rozdziału II sekcji 2 rozporządzenia 2016/1012.

Propozycja poprawki:

w art. 9 w ust. 1 w zdaniu pierwszym skreśla się wyraz „ustanowionego”.

6. Art. 17 ust. 3 – art. 17 ust. 3 nakłada na wskazane w nim podmioty obowiązek podawania do wiadomości w swojej siedzibie albo na posiadanej przez nie stronie internetowej informacji o wysokości opłaty pobieranej za dokonanie wpisu do księgi hodowlanej, rejestru hodowlanego lub rejestru. Wątpliwości budzi natomiast, dlaczego przepis ten nie przewiduje, że podmioty te podają do wiadomości również informacje o wysokości pozostałych opłat, które są przez nie pobierane zgodnie z art. 17 ust. 2, tj. opłaty za wydanie zaświadczenia potwierdzającego dokonanie wpisu do księgi hodowlanej, rejestru hodowlanego lub rejestru oraz opłaty za wydanie świadectwa zootechnicznego. Ponadto, skoro art. 17 ust. 2 przewiduje możliwość, a nie obowiązek pobierania opłat za dokonanie wskazanych w nim czynności, to pod rozważenie poddaje się, czy z art. 17 ust. 3 nie powinno wynikać, że określony w nim obowiązek dotyczy informowania zarówno o wysokości pobieranych opłat jak i o niepobieraniu tych opłat.

Propozycja poprawki:

w art. 17 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Podmioty, o których mowa w ust. 1, podają do wiadomości w swojej siedzibie informacje o wysokości opłat, o których mowa w ust. 2, albo o ich niepobieraniu oraz o warunkach, jakie mają być spełnione, aby uzyskać wpis do księgi hodowlanej, rejestru hodowlanego lub rejestru, a w przypadku gdy posiadają stronę internetową – udostępniają te informacje na tej stronie.”.

7. Art. 21 ust. 7 i art. 39 ust. 1 pkt 2 lit. b – art. 21 ust. 7 nakłada na związek hodowców oraz inne podmioty prowadzące na podstawie upoważnienia ministra właściwego do spraw rolnictwa ocenę wartości użytkowej lub ocenę genetyczną zwierząt

gospodarskich, obowiązek publikowania tych ocen w terminach i na zasadach określonych w metodyce prowadzenia tych ocen. Naruszenie tego obowiązku zostało zakwalifikowane w art. 39 ust. 1 pkt 2 lit. b jako wykroczenie, za które grozi kara grzywny. Należy więc zaznaczyć, że zasady, na jakich podmioty te mają wykonywać nałożony na nie obowiązek (publikowania ocen na zasadach i w terminach określonych w metodyce), w przypadku gdy za ich naruszenie grozi sankcja karna, powinna określać nie metodyka prowadzenia ocen tylko przepisy rangi ustawowej. Rozwiązanie przewidujące, że znamiona czynu zabronionego określa lub też uzupełnia dokument niebędący aktem normatywnym (ustawą) należy uznać za niedopuszczalne w kontekście zasady określoności czynów zabronionych, o której mowa w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Ewentualna propozycja poprawki do art. 21 ust. 7 będzie możliwa po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela wnioskodawcy. Przy braku takiej propozycji proponuje się skreślić ww. przepis karny.

Propozycja poprawki:

w art. 39 w ust. 1 w pkt 2 skreśla się lit. b.

8. Art. 30 ust. 9 pkt 3 – art. 30 ust. 9 pkt 3 odwołuje się do kwalifikacji określonych w art. 30 ust. 4 pkt 3. Należy więc zwrócić uwagę, że art. 30 ust. 4 pkt 3 nie określa żadnych kwalifikacji. Wymaga tylko, aby do wniosku o uzyskanie zgody na prowadzenie szkolenia z zakresu sztucznego unasiennienia danego gatunku zwierząt gospodarskich dołączyć wskazanie kwalifikacji osób wchodzących w skład tej komisji.

Propozycja poprawki:

w art. 30 w ust. 9 w pkt 3 wyrazy „określonych w ust. 4 pkt 3” zastępuje się wyrazami „o których mowa w ust. 4 pkt 3”.

9. Art. 33 – art. 33 przekazuje do unormowania w drodze rozporządzenia m.in. szczegółowe warunki i tryb wydawania świadectw pokrycia, zaświadczeń o wykonaniu zabiegu sztucznego unasiennienia lub zaświadczeń o przeniesieniu zarodków. Należy więc zaznaczyć, że upoważnienie to nie zawiera wytycznej do tych spraw, wymaganej art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wskazana w nim obecnie wytyczna ogranicza się tylko do jednego z elementów upoważnienia ustawowego, jakim jest zakres informacji zawartych we wskazanych w nim dokumentach. Jeżeli więc w rozpatrywanym przypadku aktualna pozostaje wytyczna zamieszczona w analogicznym upoważnieniu ustawowym w art. 39

pkt 2 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (przewidującym, że minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia warunki i tryb wydawania i przechowywania świadectw pokrycia, zaświadczeń o wykonaniu zabiegu sztucznego unasienniania lub przeniesienia zarodków oraz ich wzory **mając na względzie zapewnienie bezpiecznego obrotu materiałem biologicznym** oraz ujednoczenie informacji zawartych w tych dokumentach), to proponuje się do rozważenia przyjęcie poniższej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 33 po wyrazach „mając na względzie” dodaje się wyrazy „zapewnienie bezpiecznego obrotu materiałem biologicznym oraz”.

10. Art. 36 ust. 9 – art. 36 ust. 9 składa się z dwóch zdań, przy czym zdanie drugie składa się z wprowadzenia do wyliczenia i wyszczególnienia (punktów). Nie odpowiada on tym samym wymogom redagowania przepisów określonym w § 56 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej zgodnie, z którymi w obrębie ustępu zawierającego wyszczególnienia wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty (tj. jedno zdanie składające się z wprowadzenia do wyliczenia i wyszczególnienia).

Propozycja poprawki:

w art. 36 ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. W przypadku nieusunięcia uchybień, o których mowa w ust. 8, dyrektor Krajowego Centrum Hodowli Zwierząt informuje ministra właściwego do spraw rolnictwa o stwierdzonych uchybieniach, proponując cofnięcie:

- 1) zezwolenia, o którym mowa w art. 10 ust. 8 lub
- 2) zezwolenia, o którym mowa w art. 13 ust. 7, lub
- 3) upoważnienia do wykonywania wszystkich lub niektórych zadań określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 21 ust. 2.”.

11. Art. 38 ust. 7 i art. 39 ust. 1 pkt 13 lit. e – art. 38 ust. 7 nakłada na organizatorów zawodów konnych obowiązek przekazywania informacji wskazanych w art. 38 ust. 4 i ust. 6 pkt 2 na formularzach, których wzory zostały określone w decyzji Komisji (UE) 2020/388 z dnia 6 marca 2020 r., ustanawiającej przepisy dotyczące stosowania dyrektywy Rady 90/428/EWG w odniesieniu do odstępstw od zasad zawodów konnych oraz zmieniającej decyzję Komisji 2009/712/WE w zakresie odniesień do przepisów

zootechnicznych. Za naruszenie tego obowiązku przewidziana została w art. 39 ust. 1 pkt 13 lit. e sankcja karna. Należy więc zwrócić uwagę na kilka zasad związanych ze stosowaniem decyzji Komisji Europejskiej i odwoływaniem się do nich w przepisach krajowych. Po pierwsze decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest skierowana. W rozpatrywanym przypadku decyzja Komisji nie jest skierowana do organizatorów zawodów konnych tylko do państw członkowskich (zgodnie z jej art. 3). Nie nakłada też na organizatorów zawodów konnych obowiązków i nie przyznaje im uprawnień (nie spełnia kryterium skutku bezpośredniego), które wywierałyby skutek bezpośredni mimo tego, że nie jest skierowana do tych organizatorów. Tym samym, zgodnie z orzecznictwem TSUE, decyzja ta może wiązać wyłącznie państwa członkowskie (wszystkie właściwe organy tych państw). Po drugie analizowany przepis jest niezgodny z postanowieniami § 4 ust. 3 i 4 Zasad techniki prawodawczej, które zakazują odsyłania do przepisów innych aktów normatywnych niż ustawy, umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską oraz aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, których postanowienia dają się bezpośrednio stosować. Nie można więc wymagać, aby informacje określone w art. 38 ust. 4 i ust. 6 pkt 2 były przekazywane na formularzu określonym w ww. decyzji. Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, że również samo brzmienie tych formularzy nie pozwala na ich bezpośrednie stosowanie (wypełnienie) przez organizatorów zawodów konnych. W związku z tym proponuje się, aby art. 38 ust. 7 ograniczał się tylko do określenia, że wskazane w nim informacje przekazuje się w postaci papierowej lub elektronicznej, ewentualnie, że informacje te są przekazywane w postaci papierowej lub elektronicznej na formularzach, których wzory określi, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw rolnictwa.

Jeżeli chodzi o przepis karny art. 39 ust. 1 pkt 13 lit. e, przewidujący karanie organizatorów zawodów konnych za przekazywanie ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa informacji na formularzach niezgodnych z omawianą decyzją, to wskazać należy, że wszystkie elementy znamiona czynu zabronionego powinny być, co do zasady określone w ustawie.

Propozycje poprawek:

– w art. 38 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Informacje, o których mowa w ust. 4 i ust. 6 pkt 2, przekazuje się w postaci papierowej lub elektronicznej.”,

– w art. 39 w ust. 1 w pkt 13 skreśla się lit. e,

albo

– w art. 38:

a) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Informacje, o których mowa w ust. 4 i ust. 6 pkt 2, przekazuje się w postaci papierowej lub elektronicznej, na formularzach, których wzory określają przepisy wydane na podstawie art. 7a.”,

b) dodaje się ust. 7a w brzmieniu:

„7a. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wzory formularzy, na których przekazuje się informacje, o których mowa w ust. 4 i ust. 6 pkt 2, mając na względzie zapewnienie zupełności i przejrzystości przekazywanych informacji.”,

– w art. 39 w ust. 1 w pkt 13:

a) lit. e otrzymuje brzmienie:

„e) wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 38 ust. 7, przekazuje wskazane w tym przepisie informacje na formularzach niezgodnych z wzorami formularzy określonymi w przepisach wydanych na podstawie art. 38 ust. 7a, lub”,

b) w lit. f wyrazy „art. 38 ust. 10 i 11” zastępuje się wyrazami „art. 38 ust. 11 i 12”.

12. Art. 39 ust. 1 pkt 13 lit. e – art. 39 ust. 1 pkt 13 lit. e zawiera błędne odesłanie. W związku z tym w przypadku nieuwzględnienia propozycji poprawek przedstawionych w powyższej uwadze nr 11 przepis ten zamiast do ust. 4 i ust. 6 pkt 2 powinien się odwoływać do art. 38 ust. 4 i ust. 6 pkt 2.

Propozycja poprawki:

w art. 39 w ust. 1 w pkt 13 w lit. e po wyrazach „o których mowa w” dodaje się wyrazy „art. 38”.

13. Art. 43 ust. 3 – przepis stanowi upoważnienie ustawowe przewidujące, że minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wysokość i sposób uiszczania opłaty pobieranej przez Krajowe Centrum Hodowli Zwierząt, która stanowi dochód budżetu państwa. Należy więc zaznaczyć, że przekazanie do określenia w rozporządzeniu wysokości tych opłat (będących daniną publiczną zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych) bez określenia ich maksymalnej wysokości w ustawie może być uznane za niezgodne z art. 217 Konstytucji. Art. 217 Konstytucji

wymaga bowiem, aby nakładanie podatków i innych danin publicznych oraz **stawek** podatkowych (**wysokość** podatków lub innych danin) następowało w drodze ustawy. Ewentualne propozycje poprawek będą możliwe po przedstawieniu wyjaśnień przez przedstawiciela wnioskodawcy.

14. Art. 44 ust. 1 – przepis odwołuje się do podmiotów **upoważnionych** do prowadzenia szkoleń dla podmiotów wykonujących usługi w zakresie sztucznego unasiennienia na podstawie art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich. Należy więc zaznaczyć, że ww. art. 34 ust. 5 nie przewiduje uzyskania upoważnienia do prowadzenia takich szkoleń tylko zgody ministra właściwego do spraw rolnictwa wydanej w drodze decyzji administracyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 44 w ust. 1 wyrazy „upoważniony do prowadzenia” zastępuje się wyrazami „, który przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy uzyskał zgodę na prowadzenie”.

Sławomir Szczepański

Główny legislator