

---

Michał Jędrzejczyk radca prawny, ul. Zeylanda 3/5, 60 – 808 Poznań  
tel./fax 061 8551460, tel. kom. 600 854 454

[www.kancelaria-jedrzejczyk.pl](http://www.kancelaria-jedrzejczyk.pl) email: [biuro@kancelaria-jedrzejczyk.pl](mailto:biuro@kancelaria-jedrzejczyk.pl)

---

Poznań, dnia 23 września 2020 roku

Fundacja Safe - Animal  
ul. Wiatraczna 18  
72 – 004 Tanowo

Opiniowany projekt:

Projekt ustawy: Ustawa z dnia ..... 2020r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

#### OPINIA PRAWNA

sporządzona w Poznaniu, na zlecenie Fundacji Safe - Animal, dotycząca projektowanych zmian w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt w kształcie projektu pod nazwą Ustawa z dnia .....2020r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt przesłanego do mnie przez Zleceniodawcę w dniu 16 września 2020 roku. Projekt stanowi Załącznik na 1 do opinii.

#### I. Cel opinii:

Celem opinii jest ocena obowiązującego obecnie stanu prawnego prowadzenia elektronicznego systemu znakowania zwierząt i prowadzenia baz danych tak oznakowanych zwierząt, podstaw jego działania oraz charakteru, a także ocena podstaw prawnych projektowanych zmian i ich zgodności z obowiązującym systemem prawnym. Celem opinii jest również ocena czy proponowane zmiany w projektowanym zakresie są konieczne do przeprowadzenia w związku z treścią raportów NIK „Ochrona Zwierząt w Świetle Kontroli NIK. Ważniejsze nieprawidłowości i dobre praktyki” oraz „Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt”. Nadto opinia odnosi się do celowości proponowanych zmian. Jednocześnie opinii podlega uzasadnienie projektu, co do spełnienia wymogów uzasadnienia aktu prawnego o randze ustawy, a także zgodności twierdzeń uzasadnienia ze stanem faktycznym i prawnym.

W szczególności opinia ma odpowiedzieć na pytania:

- w oparciu o jakie zasady i podstawy prawne funkcjonują obecnie na polskim rynku systemy znakowania zwierząt oraz bazy tych zwierząt,
- jakie zmiany w prawie zostały zaprojektowane, w zakresie identyfikacji, w projekcie ustawy Ustawa z dnia ..... 2020r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt,
- jakie zasady prawne i inne regulacje prawne mogą zostać naruszone przez proponowane zmiany,
- czy wnioski pokontrolne NIK wymagają przeprowadzenia zmian w projektowanym zakresie,
- czy utworzenie centralnego rejestru zwierząt oznakowanych jest uzasadnione,
- czy jest uzasadnionym utworzenie centralnego rejestru zwierząt oznakowanych w projektowanej, monopolistycznej formie,
- czy wykonanie ustawy, w projektowanym kształcie jest możliwe,
- jak kształtowały się projektowane zmiany ustawy na przestrzeni ostatnich lat,
- czy uzasadnienie do projektu ustawy faktycznie zawiera uzasadnienie projektowanych zmian oraz czy zawiera prawdziwe informacje dotyczące faktów i stanu prawnego.

## II. Obowiązujące akty prawne, ich projekty, literatura.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku,
- ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 roku,
- ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 roku,
- ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 roku,
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku,
- Raport Najwyższej Izby Kontroli – „Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt”,
- Raport Najwyższej Izby Kontroli – „Ochrona Zwierząt w Świetle Kontroli NIK – Ważniejsze nieprawidłowości i dobre praktyki”,
- projekt ustawy Ustawa z dnia ..... 2020r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt,
- projekt ustawy USTAWA z dnia ..... o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt oraz niektórych innych ustaw,
- projekt Ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw z 2017 r. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-751-2017/\\$file/8-020-751-2017.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-751-2017/$file/8-020-751-2017.pdf),
- projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie innych ustaw (bez formalnego oznaczenia) z 2015 roku,

- projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw  
Druk nr 3744 Warszawa, 24 kwietnia 2015 r.

### III. Wywód Opinii.

#### 1. Opinię sporządzono mając na uwadze zaistniały stan faktyczny.

##### 1a.

Przedsiębiorcy prowadzący działalność komercyjną w branży ochrony zwierząt stworzyli podmioty niekomercyjne takie jak Fundacja Safe - Animal, zajmujące się prowadzeniem od lat elektronicznego systemu znakowania zwierząt oraz bazy danych tak oznakowanych zwierząt. Fundacja Safe - Animal prowadzi bazę zwierząt oznakowanych elektronicznie o nazwie SAFE - ANIMAL. Fundacja Safe - Animal jest niezależną osobą prawną, której jednym z celów oraz faktycznie wykonywaną działalnością jest niekomercyjne prowadzenie bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie. Niekomercyjność oznacza, że rejestracja zwierzęcia w bazie SAFE - ANIMAL jest dla posiadacza zwierzęcia bezpłatna, o ile posiadacz nie chce mieć jakiś specjalnych usług dodatkowych. Zatem zarejestrowanie zwierzęcia, istnienie danego rekordu w systemie rejestracji (administrowanie danymi) oraz korzystanie z odszukiwania rekordu **nie powoduje powstania obciążenia finansowego po stronie żadnego z podmiotów korzystających z bazy danych, tj. ani po stronie posiadacza zwierzęcia ani po stronie podmiotu sprawdzającego dane bazy danych.** Baza danych SAFE - ANIMAL należy do ogólnoeuropejskiego systemu European Pet Network z siedzibą w Brukseli skupiającego bazy danych z terenu całej Europy, w których zarejestrowanych jest łącznie około 96 mln zwierząt.

Polskie bazy dostępne są dla wszystkich lekarzy weterynarii oraz pracowników administracji publicznej, dla każdego, nie tylko w Polsce ale w całej Europie. Dostępne są przez 24 godziny przez 7 dni w tygodniu.

System informacji - polskie bazy danych zostały wymyślone i wytworzone przez polskie podmioty, na potrzeby rynku krajowego, w wyniku lat ewolucji i ciągłego dostosowania. Również dzięki działaniu polskich podmiotów są częścią europejskiego systemu informacji, na prawach równorzędnych ze wszystkimi europejskimi bazami danych.

##### 1b.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę ochrony zwierząt. Jej rezultatem jest publikacja NIK „Ochrona Zwierząt w Świetle Kontroli NIK. Ważniejsze nieprawidłowości i dobre praktyki.” Maj 2015. Nr ewidencyjny 34/2015/KST.

We wnioskach pokontrolnych do Przestrzegania praw zwierząt P/10/124, „NIK wskazała konieczność przyjęcia i pilnego wdrożenia rozwiązań systemowych, polegających (...) na wprowadzeniu prawnego obowiązku rejestracji i znakowania psów.” (str. 37 Raportu).

Dalej w tej samej części raportu czytamy: „Izba popiera też postulat obowiązkowego znakowania zwierząt domowych i ich rejestracji, co – ułatwiając znalezienie właścicieli – wpłynęłoby na złagodzenie problemu bezdomności.”

W części Raportu dotyczącej Wykonywania zadań gmin w zakresie ochrony zwierząt (P/12/193) Izba wskazała, że „Gminy nie zapewniały właściwej opieki nad bezdomnymi zwierzętami oraz nieskutecznie zapobiegały ich bezdomności, (...)”

Najwyższa Izba Kontroli wskazała też na dobre praktyki dotyczące wykonywania zadań gminy w powyższym zakresie. Niektóre z gmin w latach 2009 – 2011 skorzystały z możliwości – przewidzianej w ustawie o ochronie zwierząt wprowadzenia znakowania zwierząt. Izba podała również jako przykład dobrej praktyki przekazanie do adopcji już oznakowanych zwierząt.

Wśród wniosków *de lege ferenda* NIK sformułowała wniosek wprowadzenia ustawowego obowiązku rejestracji i znakowania psów (przy zapewnieniu środków na realizację tego zadania). NIK nie wskazała na konieczność stworzenia centralnej bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie innej niż te obecnie istniejące. Z raportu nie wynika aby NIK wskazywała jakikolwiek podmiot, który miałby zajmować się obowiązkowym znakowaniem psów, czy też, że system obowiązkowego znakowania psów winien być prowadzony przez jakiś jeden tylko podmiot.

Co do kontroli wykonywania zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobiegania bezdomności zwierząt przez gminy województwa zachodniopomorskiego, wśród dobrych praktyk Izba wskazała wprowadzenie w jednym z miast tj. mieście Sz. bezpłatnego znakowania psów.

Jak wynika z treści raportu NIK pozytywnie oceniła sam fakt funkcjonowania elektronicznego systemu znakowania psów, a w tym zapewnienie bezpłatnej możliwości ich znakowania.

**Podkreślenia wymaga, że dobre praktyki w miejscowości Sz. (miasto Szczecin – przyp. autora) były udziałem bazy danych SAFE - ANIMAL.**

Najwyższa Izba Kontroli oceniając pozytywnie fakt funkcjonowania elektronicznego systemu znakowania psów, oceniła tym samym pozytywnie funkcjonowanie bazy SAFE - ANIMAL.

Z informacji posiadanych przez zleceniodawcę niniejszej opinii wynika, że samorząd zawodowy lekarzy – weterynarzy, nigdy w swojej dotychczasowej działalności nie podjął, z własnej inicjatywy lub własnymi środkami, żadnych działań w celu tworzenia lub wspomoczenia systemu baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie.

1d.

Fundacja Safe - Animal powzięła informację o treści projektu zmiany ustawy Ustawa z dnia ..... 2020r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, który przesłała Zleceniobiorcy do zaopiniowania. Fundacja pozyskała projekt z Kancelarii Sejmu.

Projekt zawiera zmiany ustawy o ochronie zwierząt konstytuujące „centralny rejestr zwierząt oznakowanych” i regulujące jego działanie.

Są to kolejno projektowane zapisy.

*Art. 24ea ust. 3a Krajowa Rada Lekarsko – Weterynaryjna w ramach centralnego rejestru wydanych paszportów prowadzi centralny rejestr zwierząt oznakowanych, o którym mowa w art. 56c ust. 4.*

*Art. 56b. 1. Psy powyżej 3 miesięcy życia na obszarze całego kraju podlegają obowiązkowemu oznakowaniu za pomocą mikroczipa.*

*2. Posiadacze psów są obowiązani oznakować psy w terminie 30 dni od dnia ukończenia przez psa 3 miesięcy życia.*

*3. Oznakowania psa dokonują lekarze weterynarii wpisani do rejestru o którym mowa w art. 24d ust. 1.*

*4. Psy poddane oznakowaniu podlegają wpisowi do rejestru, o którym mowa w art. 56c, prowadzonego przez samorząd lekarzy weterynarii. Po przeprowadzeniu oznakowania posiadaczowi psa wydaje się zaświadczenie lub dokonuje się wpisu w dokumencie identyfikacyjnym zwierzęcia.*

*5. Posiadacze psów obowiązani są do niezwłocznego, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od zaistnienia zmiany, aktualizowania danych ujętych w rejestrze, o którym mowa w art. 56c w zakresie wskazanym w art. 56c ust. 2. Po przeprowadzeniu aktualizacji danych posiadaczowi psa wydaje się zaświadczenie lub dokonuje się wpisu w dokumencie identyfikacyjnym zwierzęcia. W przypadku aktualizowania danych art. 56b ust. 3 oraz art. 56c ust. 2 stosuje się odpowiednio.*

*6. Koszty oznakowania, o którym mowa w ust. 1 oraz koszty wydawania zaświadczeń, o których mowa w ust. 4 i 5 ponosi posiadacz psa.*

*Art. 56c. 1. Tworzy się centralny rejestr zwierząt oznakowanych, o których mowa w art. 56b ust. 3.*

*2. Lekarz weterynarii, o których mowa w art. 56b ust. 3, po dokonaniu znakowania, niezwłocznie przekazują do rejestru, o którym mowa w ust. 1 informację o oznakowaniu zwierzęcia zawierającą następujące dane:*

*1) imię i nazwisko, kod pocztowy i miejsce zamieszkania oraz numer telefonu posiadacza zwierząt. Informacja może również zawierać adres e-mail posiadacza zwierząt;*

*2) gatunek, rasę i płęć zwierzęcia;*

*3) numer mikroczipa;*

*4) datę implantacji mikroczipa;*

*5) miejsce implantacji mikroczipa;*

*6) jeżeli łącznie z oznakowaniem dokonane zostało szczepienie przeciwko wściekliźnie informacja zawiera również datę szczepienia.*

3. W ramach rejestru, o którym mowa w ust. 1, prowadzony jest centralny rejestr schronisk, do którego podmiot prowadzący schronisko przekazuje i aktualizuje w terminie 7 dni od zaistnienia zdarzenia następujące dane:

- 1) nazwę i adres schroniska, numer telefonu i adres poczty elektronicznej, dane kierownika schroniska;
- 2) podmiot prowadzący schronisko;
- 3) weterynaryjny numer identyfikacyjny;
- 4) wskazanie lekarza weterynarii lub lekarzy weterynarii sprawujących opiekę nad zwierzętami w schronisku i ich dane kontaktowe;
- 5) ogólną ilość miejsc w schronisku dla poszczególnych gatunków zwierząt,
- 6) ilość miejsc obsadzonych dla poszczególnych gatunków zwierząt;
- 7) ilość miejsc pozostających do obsadzenia dla poszczególnych gatunków zwierząt; 8) ilość miejsc udostępnionych dla innych gmin dla poszczególnych gatunków zwierząt;
- 9) numery mikroczipów zwierząt przebywających w schronisku;
- 10) eutanazje zwierząt;
- 11) adopcje zwierząt;
- 12) ucieczki zwierząt;
- 13) przyjęte zwierzęta;
- 14) transfery zwierząt pomiędzy schroniskami;
- 15) szczepienia profilaktyczne;
- 16) kastracje i sterylizacje zwierząt.

4. Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna prowadzi centralny rejestr zwierząt oznakowanych jako składową centralnego rejestru wydanych paszportów, o którym mowa w art. 24ea ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2014 r. poz. 1539) oraz dostarcza za pośrednictwem okręgowych izb lekarsko – weterynaryjnych lekarzom weterynarii dokonującym oznakowania zwierząt druk zaświadczenia zaopatrzonej w numer identyfikacyjny.

5. Centralny rejestr zwierząt oznakowanych jest udostępniany organom Inspekcji Weterynaryjnej, organom samorządu gminnego, Policji, straży gminnej, której statutowym celem działania jest ochrona zwierząt w celu realizacji zadań, o których mowa w niniejszej ustawie.

6. Koszty związane z:

- 1) administrowaniem i utrzymywaniem serwerów,
- 2) przygotowaniem i aktualizowaniem oprogramowania komputerowego oraz materiałów pomocniczych, związanych z korzystaniem z tego oprogramowania  
- są pokrywane z opłat pobieranych od posiadaczy zwierząt za oznakowanie, aktualizację danych oraz z opłat pobieranych za udostępnianie danych, z rejestru, o którym mowa w ust. 1 lub ze środków pochodzących z dotacji przekazywanych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

7. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, po uprzednim zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób prowadzenia rejestru, o którym mowa w ust. 1, zakres gromadzonych i udostępnianych informacji, tryb wprowadzania danych i nieodpłatnego oraz odpłatnego udostępniania danych poszczególnym osobom fizycznym i prawnym, z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w ust. 5,
- 2) wymagania techniczne, które powinien spełniać mikroczip, o którym mowa w art. 56b ust. 1,
- 3) wysokość opłaty ponoszonej przez posiadacza zwierzęcia za oznakowanie zwierzęcia,
- 4) wysokość opłaty za aktualizację danych wpisanych do rejestru,
- 5) wysokość opłaty za udostępnienie danych z rejestru, o którym mowa w ust. 1,

6) wysokość wynagrodzenia dla lekarza weterynarii za oznakowanie zwierzęcia oraz za wprowadzenie danych o zwierzęciu do rejestru,

7) wysokość kwoty, stanowiącej część opłat o których mowa w pkt. 3 i 4, przeznaczonej na pokrycie kosztów, o których mowa w ust. 6, - mając na uwadze koszty prowadzenia obsługi systemu informatycznego oraz administrowania i utrzymania serwerów, koszt wydania zaświadczeń, o których mowa w art. 56b ust. 4 i 5, nakład pracy lekarza weterynarii oraz koszty użytych materiałów.

8. Minister właściwy do spraw rolnictwa może przekazać Krajowej Radzie Lekarsko-Weterynaryjnej dotację na realizację zadań, o których mowa w ust. 6.

Ponadto regulacja dotycząca rejestru znajduje się w art. 2 projektowanej ustawy.

1. Posiadacz psa oznakowanego za pomocą mikroczipa przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, obowiązany jest zgłosić się w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, do lekarza weterynarii wpisanego do rejestru, o którym mowa w art. 24d ust. 1 ustawy zmieniającej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w celu wprowadzenia do rejestru, o którym mowa w art. 56c ust. 1 ustawy zmieniającej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą informacji o oznakowaniu psa.

2. Posiadacz psa nieoznakowanego za pomocą mikroczipa przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, obowiązany jest zgłosić się w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, do lekarza weterynarii wpisanego do rejestru, o którym mowa w art. 24d ust. 1 ustawy zmieniającej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w celu oznakowania psa.

Projektodawca konstituuje centralny rejestr zwierząt oznakowanych prowadzony przez Krajową Radę Lekarsko - Weterynaryjną w ramach centralnego rejestru paszportów.

Posiadacze psów są zobowiązani do oznakowania psa za pomocą mikroczipa po uzyskaniu przez niego wieku 3 miesięcy. Tak oznakowany pies podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez samorząd lekarzy weterynarii, a posiadaczowi psa wydaje się zaświadczenie lub dokonuje wpisu w dokumencie identyfikacyjnym zwierzęcia.

**Co istotne koszty oznakowania zwierzęcia, koszty prowadzenia rejestru oraz koszty wydania zaświadczenia ponosi jego posiadacz.**

W ramach centralnego rejestru zwierząt oznakowanych prowadzony jest centralny rejestr schronisk.

Podmiot prowadzący centralny rejestr zwierząt oznakowanych - Krajowa Rada Lekarsko - Weterynaryjna, za pośrednictwem okręgowych izb lekarsko - weterynaryjnych, dostarcza lekarzom dokonującym oznakowania zwierząt, druk zaświadczenia.

Posiadacze zwierząt ponoszą koszty tworzenia i funkcjonowania centralnego rejestru zwierząt oznakowanych. Projektodawca przewiduje również możliwość uzyskania dotacji od ministra właściwego do spraw rolnictwa na cele pokrycia kosztów prowadzenia rejestru.

Bardzo znamienne dla ducha projektu jest regulacja delegacji ustawowej dla ministra właściwego do spraw rolnictwa. Przede wszystkim rozporządzenie regulujące delegowane kwestie ma zostać wydane po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Lekarsko – Weterynaryjnej, tj. organu samorządu zawodowego, który ma prowadzić rejestr i który ma być beneficjentem finansowym prowadzenia tego rejestru.

Zatem po zasięgnięciu opinii tejże Rady minister właściwy miałby określić między innymi wysokość opłaty ponoszonej przez posiadacza psa za jego oznakowanie, wysokość opłat za aktualizacje danych, wysokość opłat za udostępnienie danych z rejestru i wysokość kwoty z tych opłat, która miałaby być przeznaczana na koszty prowadzenia rejestru.

Już sam fakt opiniowania wysokości opłat przez organ czerpiący z nich korzyści stanowi rażącą obrazę podstawowych zasad praworządności. Tym bardziej, że podmiot ponoszący te opłaty byłby przymuszony do ich ponoszenia, w tej właśnie wysokości.

Kolejno, wskazanie, że tylko część kwot opłat ma być przeznaczona na pokrycie kosztów ewidentnie ustanawia możliwość zarobkowego, dla samorządu lekarsko – weterynaryjnego, prowadzenia centralnego rejestru.

Kolejny mechanizm ustanowiony w art. 2 projektu, to mechanizm likwidacji dotychczasowych baz danych i przejęcia danych zwierząt oznakowanych elektronicznie do nowo tworzonego rejestru.

Do projektu ustawy zostało sporządzone uzasadnienie.

W uzasadnieniu wskazano, że projekt ustawy ma na celu ustanowienie pełnej kontroli nad zwalczaniem bezdomności i polepszeniem bytu zwierząt.

Projektodawca wskazuje, że na terenie RP istnieje kilka niezależnych i niepowiązanych ze sobą baz danych zwierząt poddanych identyfikacji, co w wypadku zaginięcia psa z transponderem uniemożliwia skuteczne odnalezienie właściciela i zwrot.

Jest to twierdzenie nieprawdziwe, o czym w dalszej części opinii.

Wskazuje się również, że zwierzęta przetrzymywane są w schroniskach przede wszystkim w celach zarobkowych.

Warto w tym miejscu podnieść argument, że treść projektu wskazuje na to, że został on przygotowany w celu uzyskiwania dochodu przez samorząd lekarsko – weterynaryjny.



Projektodawca wskazuje, że proponowane zmiany miałyby prowadzić do oszczędności finansowych w budżetach gmin oraz transparentności. Wskazuje też, że „to” spowoduje oszczędności rzędu 1/3 środków finansowych wydatkowanych na „ten” cel w skali kraju.

„To” i „ten” cel nie odnoszą się do żadnych konkretnych twierdzeń i stanowią tylko element pustych sformułowań o rzekomych oszczędnościach.

Dalej wskazuje się, cytując: „Ponadto nie istnieje ogólnopolska baza oznakowanych zwierząt domowych, co byłoby pomocne w odnajdywaniu właścicieli czy też w określeniu faktycznej ilości zwierząt na danym terenie.”

Jest to twierdzenie nieprawdziwe. Autor takiego twierdzenia powinien znać dotychczasowe opinie sporządzone na zlecenie Fundacji Safe – Animal w dotychczasowym procesie legislacyjnym przez ostatnie 5 lat. Powinien, jeśli interesował się tym problemem na poziomie legislacyjnym. Jeśli zatem znał te opinie, to kwestionowane twierdzenie jest świadomie nieprawdziwe.

Projektodawca twierdzi, że Izba Lekarsko - Weterynaryjna jest jedynym podmiotem przygotowanym merytorycznie do nadzoru nad procesem implantacji mikroczipa oraz do weryfikacji poprawności danych wyprowadzonych do systemu i w sposób naturalny realizowała by kolejne zadanie z zakresu administracji publicznej.

Zleceniodawca opiniującego podnosi, że izba ta jest nieprzygotowana do prowadzenia takiej działalności, a sam nadzór nad wprowadzaniem danych do systemu nie jest w ogóle potrzebny w formie proponowanej przez Projektodawcę.

Projektodawca odnosząc się do szerokiego zagadnienia zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej stwierdził jedynie, że „Przedmiotowy projekt ustawy jest zgodny z prawem UE.” Co zdaniem opiniującego jest twierdzeniem nieprawdziwym.

## **2. Ocena stanu prawnego.**

Ocena stanu prawnego dotyczy podstaw funkcjonowania systemu znakowania zwierząt, prowadzenia baz danych oznakowanych zwierząt, a także oceny zagrożenia naruszenia zasad prawnych przez projektowane zmiany w ustawie o ochronie zwierząt.

### **2.1. Podstawy prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie znakowania zwierząt i prowadzenia baz danych oznakowanych zwierząt.**

Obecnie w Polsce funkcjonuje system elektronicznego znakowania zwierząt, składający się z kilku baz danych.

System ten został wytworzony i wprowadzony na polski rynek przez podmioty działające jako przedsiębiorcy. Podmioty te stworzyły bazy danych

znakowanych zwierząt na zasadach wolnego rynku i w zakresie przez ten rynek uregulowanym. Jednakże samo zarejestrowanie zwierzęcia w bazie danych SAFE - ANIMAL jest nieodpłatne i nie generuje kosztów dla właściciela zwierzęcia. Podmioty bowiem stworzyły osobne, niekomercyjne osoby prawne, do prowadzenia baz danych zwierząt znakowanych elektronicznie. Baza danych SAFE - ANIMAL prowadzona jest przez Fundację Safe - Animal. Fundacja działa według zasad przewidzianych przez ustawodawcę dla tego rodzaju osób prawnych. Jej statut jest dostępny dla każdego, a cele statutowe nie budzą wątpliwości, co do tego, że działa ona w celu poprawy szeroko rozumianego dobrostanu zwierząt. Fundacja nie przynosi zysków konkretnym osobom, a uzyskiwane ewentualne dochody przeznacza na prowadzenie fundacji.

Pierwotnie baza danych SAFE - ANIMAL prowadzona była przez Geulincx Poland sp. z o.o.. Obecnie od lat prowadzi ją Fundacja Safe - Animal. Samo prowadzenie bazy danych zmierzało do wytworzenia systemu identyfikacji zwierząt oznakowanych. Fundacja Safe - Animal działa w ten sposób, że będąc niezależnym podmiotem rejestruje zwierzęta i udostępnia ich dane nie pobierając za to żadnych opłat.

Podmiot prowadzący wskazaną bazę danych, czyli fundacja, działa m. in. na zasadzie swobody działalności gospodarczej.

Jest członkiem europejskiej sieci baz danych European Pet Network, a internetowy dostęp do danych baz polskich posiadają wszystkie zainteresowane osoby z całej Europy.

## 2.1.a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Wychodząc od zasady konstytucyjnej należy przypomnieć, że *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej (...) stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.* (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Konstytucja nie definiuje jednak pojęcia działalności gospodarczej. Ustawodawca dokonał tego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, która stanowi rozwinięcie przywołanej zasady konstytucyjnej.

Tu zgodzić się należy z poglądem, że *Według utrwalonego w nauce prawa stanowiska zasada wolności gospodarczej oznacza swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranych formach prawnych oraz na zasadzie samodzielności, chociaż bez naruszenia interesów publicznych. Wolność ta obejmuje więc co do istoty wolność wyboru rodzaju działalności gospodarczej oraz wolność wykonywania (i zaprzestania wykonywania) wybranej działalności gospodarczej.<sup>1</sup>*

Zasady wykonywania i sposób ograniczenia wolności gospodarczej są określone i wynikają z poszczególnych ustaw, o czym mówi art. 22 Konstytucji. Nauka prawa wyraża pogląd, że wspomniany artykuł ma na celu przeciwdziałanie monopolowi poprzez interwencjonizm państwowy.

---

<sup>1</sup> za Komentarzem Do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prof. dr hab. Bogusław Banaszak, Rok wydania: 2012, Wydawnictwo: C.H.Beck, Wydanie: 2

Przeciwdziałanie monopolowi (w tym monopolowi państwa) ma uzasadnienie ekonomiczne i moralne, o czym pisze Prof. dr hab. Bogusław Banaszak w komentarzu do art. 22 Konstytucji: *Z takim rozumieniem wolności działalności gospodarczej koresponduje orzecznictwo TK, według którego podmiot korzystający z tej wolności podejmuje podstawowe decyzje w kilku kwestiach. W szczególności decyduje o: podjęciu działalności w określonej dziedzinie; o sprecyzowaniu przedmiotu działalności; doborze i kształtowaniu formy prawno-organizacyjnej działalności; sposobach i zakresie prowadzenia działalności, w tym działalności w sferach: kontraktowej, konkurencji, koncentracji i inwestowania; ograniczeniu, zawieszeniu albo zaprzestaniu prowadzenia działalności (por. wyr. z 19.1.2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, Nr 1, poz. 2). Trybunał zwraca ponadto uwagę, że na konstytucyjną wolność działalności gospodarczej składa się nie tylko swoboda podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, lecz także swoboda konkurencji z innymi podmiotami. Przedsiębiorcy prywatni i przedsiębiorcy publiczni (w tym przedsiębiorstwa państwowe) uczestniczą w obrocie gospodarczym na równych prawach. Dlatego też wszelkie zróżnicowanie w tym zakresie, jeśli jest wprowadzane przez ustawodawcę, nie może przybierać cech dyskryminacji. W szczególności zakaz dyskryminacji dotyczy życia gospodarczego (art. 32 ust. 2 Konstytucji). W świetle konstytucyjnej zasady równości nie wolno tworzyć prawa różnicującego sytuację prawną podmiotów, których sytuacja faktyczna jest taka sama. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w ich sytuacji faktycznej jako adresatów danych norm prawnych (por. wyr. TK z 26.3.2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 30) Również w kwestii monopolu Prof. Banaszak podnosi następujące argumenty: Prawne ograniczenie swobody działalności gospodarczej związane jest z interwencjonizmem państwowym. Ma on na celu przeciwdziałanie powstawaniu monopolu, będących zaprzeczeniem gospodarki wolnorynkowej. Istotą monopolu jest, w zasadzie, wyeliminowanie pozostałych konkurencyjnych podmiotów, co w ostateczności prowadzi do nieskrępowanego podejmowania decyzji i wpływania metodami gospodarczymi lub politycznymi (jeżeli monopol ten związany jest z prawnym zagwarantowaniem istnienia tylko jednej partii itp.) na postępowanie uzależnionych od siebie podmiotów. W ostateczności istnienie monopolu gospodarczych doprowadzić mogłoby do zaprzeczenia istnienia legalnych władz państwowych, nie wspominając o realizacji określonych w Konstytucji praw i wolności obywatelskich. Dlatego też uzasadnione stało się wprowadzenie ustawowych ograniczeń przeciwdziałających takim praktykom.*

Oceniając każdą działalność prowadzoną przez dany podmiot czy podmioty danego rodzaju oraz chęci i możliwości ograniczenia wolności działalności gospodarczej należy pamiętać, że jedną z zasadniczych gwarancji wolności gospodarczej, ale także jednym z jej elementów, jest istnienie wolnej konkurencji. Nie bezzasadnym będzie stwierdzenie, że bez wolnej konkurencji nie istnieje wolność gospodarcza. W uzasadnieniu swojego wyroku z 13 maja 2009 roku, II GSK 911/08<sup>2</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny szczegółowo analizując kwestie wolności i swobody działalności gospodarczej na konkretnym przykładzie wskazał na niewątpliwe powiązanie tej zasady z zasadą wolności konkurencji.

---

<sup>2</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2009-05-13, II GSK 911/08, Opubl: Legalis.

W omawianej materii regulacją istotną jest art. 31 pkt. 3 Konstytucji: *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*

Konstytucja w art. 31 zawiera katalog zamknięty przesłanek umożliwiających ograniczenie praw i wolności obywatelskich, są to: bezpieczeństwo obywateli, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia i moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób. Trudno wskazać jednoznacznie które z dóbr ma być chronione omawianymi regulacjami ustawy.

*Prof. Banaszak stoi na stanowisku, że Do konstytucyjnego zakazu naruszania istoty prawa, które ograniczane jest przez ustawodawcę, TK (podobnie jak wiele innych sądów konstytucyjnych) dodał jeszcze jedno kryterium wyłączające konstytucyjność ograniczeń - zasadę proporcjonalności (zob. też komentarz do art. 2). Na podobnym stanowisku stoi NSA, stwierdzając: "zasada proporcjonalności nie jest jednoznacznie definiowana. Na gruncie literatury przedmiotu można wszakże skonstatować, że zasada ta jest postrzegana jako dyrektywa adresowana do organów stanowiących prawo, zgodnie z którą organy te czyniąc użytek z przyznanych kompetencji nie powinny ustanawiać nadmiernych ograniczeń w korzystaniu przez jednostkę z podstawowych praw i wolności" (wyr. z 16.12.2009 r., II FSK 1172/08, Legalis).*

W tak rozumianej zasadzie proporcjonalności chodzi o to, aby ingerencja ustawodawcy w zakres prawa lub wolności konstytucyjnej nie była nadmierna. Oznacza to, że "spośród możliwych środków działania należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu" (wyr. z 25.2.1999 r., K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25). Badając, czy zasada proporcjonalności nie została naruszona przez ustawodawcę, TK uwzględnia specyfikę poszczególnych praw jednostki i stwierdza: "z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń.

Ustalając konstytucyjność ograniczeń wprowadzonych przez ustawodawcę, TK stara się udzielić odpowiedzi na następujące pytania (zob. wyr. K 23/98):

- 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza służy i jest konieczna dla ukształtowania ładu prawnego w danej sferze stosunków społecznych?
- 2) czy zamierzony przez ustawodawcę cel jest możliwy do osiągnięcia bez naruszenia podstawowych standardów prawnych wyrażających istotę praw, których dotyczy?
- 3) czy regulacja ustawowa jest niezbędna dla ochrony interesu, wartości konstytucyjnej, z którą jest powiązana?
- 4) czy efekt wprowadzonej regulacji pozostaje w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?

Należy przy tym zauważyć, że TK różnicuje intensywność, surowość kontroli przestrzegania przez ustawodawcę zasady proporcjonalności w zależności od tego, czy ustawodawca zwykły wykonuje konstytucyjne upoważnienie do współokreślenia (przez kształtowanie wyjątków) konstytucyjnie chronionych wolności i praw, czy też "wykonując swoją "zwykłą" działalność" (wyr. z 12.12.2005 r., K 32/04, OTK-A 2005, Nr 11, poz. 132), normuje jakies

*kaestie i niejako przy okazji wkracza w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w tym drugim przypadku: "ocena proporcjonalności wkroczenia musi jednak odbywać się według surowszych kryteriów, niż w wypadku, gdy sama Konstytucja przyznaje ustawodawcy możliwość kreacji ograniczeń, w odniesieniu do konstytucyjnie normowanej wolności prawa" (zob. wyr. K 33/04).<sup>3</sup>*

Sama Konstytucja nie ustanawia jednak wprost wolnej konkurencji jako jednej ze swych podstawowych zasad. Czyni to ustawodawca w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów tworząc system, a w tym organy, jak Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stojące na straży wolnej konkurencji.

Jednocześnie należy uznać, że ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 roku jest elementem prawnego systemu ochrony konkurencji wywodzącej się z konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej.

Jak bowiem wynika z powyższego bez wolnej konkurencji nie będzie istniała wolność działalności gospodarczej.

Podmioty prowadzące wszelką aktywność na terenie Polski zgodną z obowiązującym prawem korzystają z ochrony praw nabytych.

Zasadę ochrony praw nabytych Trybunał Konstytucyjny wywodzi z art. 2 Konstytucji i z wyrażonych tam zasad demokratycznego państwa prawa i państwa sprawiedliwego.

Stosownie do art. 2 Konstytucji *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.*

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy odczytać treść zasady praw nabytych, której adresatem jest ustawodawca. W treści tej mieści się zakaz ustanawiania norm prawnych/przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa przysługujące podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym.

### **2.1.b. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej**

Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej ma swoje odzwierciedlenie w zasadzie swobody - wolności gospodarczej wyrażonej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Art. 6 ust.1 tej ustawy stanowi, że *1. Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.*

W istocie to ta regulacja stanowiąca podstawową zasadę funkcjonowania wolnego rynku jest podstawą do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie znakowania i prowadzenia baz danych oznakowanych zwierząt.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. B. Banaszkiewicz.

Działalność ta nie podlega obecnie reglamentacji, koncesjonowaniu czy też innemu ograniczeniu prawnemu. Przedsiębiorcy wykonują ją bez żadnych zezwoleń.

Inną kwestią jest, że czynność polegająca na wszczęciu urządzenia elektronicznego w organizm zwierzęcia, dokonywana jest przez wykwalifikowanego lekarza w ramach wykonywanego przez niego zawodu podlegającego odrębnym regulacjom.

*Stosownie do art. 8. ust. 1 ustawy Organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.*

Zgodnie z art. 103. Ustawy Państwo stwarza, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności przez:

- 1) inicjowanie zmian stanu prawnego sprzyjających rozwojowi mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w tym dotyczących dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych;
  - 1a) dokonywanie oceny przewidywanego wpływu projektu ustawy lub rozporządzenia na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu ustawy lub rozporządzenia, z wyłączeniem tych projektów ustaw i rozporządzeń, które nie dotyczą majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej;
- 2) wspieranie instytucji umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach w ramach realizowanych programów rządowych;
- 3) wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne;
- 4) ułatwianie dostępu do informacji, szkoleń oraz doradztwa;
- 5) wspieranie instytucji i organizacji działających na rzecz przedsiębiorców;
- 6) promowanie współpracy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi.

### **2.1.c. Prawo konkurencji.**

Analiza funkcjonowania procesu znakowania elektronicznego zwierząt, oraz prowadzenia baz danych tak oznakowanych zwierząt na polskim rynku prowadzi do wniosku, że obecnie odbywa się on w zgodzie z zasadą wolnej konkurencji oraz prawem konkurencji rozumianym jako normy prawne uregulowane zarówno w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 roku, jak też ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 roku.

Działanie rynku znakowania zwierząt i prowadzenia baz danych znakowanych zwierząt wolne jest od praktyk ograniczających konkurencję, jak również od czynów nieuczciwej konkurencji.

Przeciwnie wszystkie obecne na rynku podmioty nie tylko konkurują ale również współpracują ze sobą na zasadach wolnej i uczciwej konkurencji. Wspólnym

mianownikiem działań tych podmiotów jest ich uczestnictwo w European Pet Network umożliwiającej dostęp do danych polskich baz użytkownikom z całej Europy.

#### 2.1.d. Prawo wspólnotowe

Respektowanie w ustawodawstwie Rzeczypospolitej Polskiej zasady wolności gospodarczej oraz wolności konkurencji ma swoje odbicie w relacjach Polski z innymi krajami wspólnoty europejskiej i respektowaniem zasad, na których oparta jest integracja europejska.

W tym zakresie najodpowiedniej będzie posłużyć się wersją skonsolidowaną Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

*Stosownie do art. 49 Ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego są zakazane w ramach poniższych postanowień. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego Państwa Członkowskiego, ustanowionych na terytorium innego Państwa Członkowskiego.*

*Z zastrzeżeniem postanowień rozdziału dotyczącego kapitału, swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami w rozumieniu artykułu 54 akapit drugi, na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla własnych obywateli.*

Zakres swobody przedsiębiorczości w prawie europejskim oraz wolności i swobody gospodarczej w prawie polskim są ze sobą spójne i funkcjonują w istocie w ramach jednego systemu prawnego. Ustawodawca europejski stanowi generalny zakaz ograniczenia przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego. Jest to jedna z podstawowych zasad budujących prawne ramy Unii Europejskiej.

*Zgodnie natomiast z art. 55 Traktatu ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Unii są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia.*

Jak wynika z przedstawionych faktów podmioty z różnych krajów Unii świadczą usługi na terenie Państw Członkowskich tworząc europejską bazę danych zarejestrowanych zwierząt European Pet Network. Wskazane regulacje pozwalają podmiotom, w tym przedsiębiorcom z innych krajów Unii, podejmować działania w zakresie znakowania i prowadzenia baz danych oznakowanych zwierząt również na terenie Rzeczypospolitej.

Tendencją nowoczesnych gospodarek jest usuwanie barier przedsiębiorczości szczególnie w sektorze usług, gdyż sektor ten jest motorem

napędowym i stanowi ok 67% PKB, o czym mówi Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku.

### 2.1.e. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

Fundacja Safe - Animal działa również na podstawie i zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Przy czym podkreślenia wymaga fakt, że osoba prawna może działać jednocześnie na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i o działalności pożytku publicznego, co wynika wprost z zapisów i wykładni ustawy o działalności pożytku publicznego.

Działalność rejestracji zwierząt oznakowanych elektronicznie („identyfikacji” zwierząt) stanowi sferę zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy.

Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 18) **Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 3 ust. 1, obejmuje zadania w zakresie ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego.**

Baza danych zwierząt oznakowanych elektronicznie SAFE - ANIMAL, prowadzona jest przez Fundację działającą i przygotowaną do działania na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

### 2.2. Zagrożenie naruszenia podstawowych zasad prawnych przez proponowane zmiany.

Z posiadanych informacji wynika, że nie istnieje żadne faktyczne ani prawne oraz społeczne czy ekonomiczne uzasadnienie dla wprowadzenia zmian ustawowych tworzących, obok już istniejącego i bardzo dobrze funkcjonującego systemu baz danych zwierząt znakowanych elektronicznie, dodatkowego jednego, monopolistycznego systemu, tj. centralnego rejestru zwierząt oznakowanych.

Tym bardziej nie istnieje żadne takie uzasadnienie dla stworzenia regulacji prawnej prowadzącej do monopolizacji usługi przy jednoczesnym stworzeniu regulacji pozbawiającej sensu istnienia dotychczasowych rejestrów, prowadzącej do ich faktycznej likwidacji.

Projekt wymaga od właścicieli już zarejestrowanych zwierząt aby dokonali ich rejestracji w nowo utworzonym rejestrze w okresie 18 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie.

Jest to ustawowy mechanizm przejęcia klientów dotychczasowych baz danych przez nowy monopolistyczny rejestr.

Przy czym podkreślenia wymaga fakt, że poza krótką i nieprawdziwą informacją zawartą w uzasadnieniu projektu, Projektodawca nie wspomina o funkcjonowaniu już istniejących rejestrów. W szczególności nie odnosi się do problemu ich likwidacji o miejscach pracy osób na bieżąco je prowadzących, czy o



trudzie jaki został włożony w ich tworzenie przez kilkanaście lat. Jak wynika to z treści projektu i uzasadnienia, Projektodawca, czuje się władny likwidować doskonale funkcjonujące podmioty, tworzące spójny system, bez rozważenia podstaw i skutków takiej likwidacji.

W ciągu 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, wszystkie psy podlegające na mocy ustawy oznakowaniu, muszą zostać wpisane do rejestru tworzonego przez ustawę. Dotyczy to zarówno psów oznakowanych w dniu wejścia w życie ustawy jak i tych nieoznakowanych.

Pozbawia to możliwości rejestracji tych zwierząt w już istniejących bazach danych funkcjonujących od lat na najwyższym poziomie. Tworzy to monopol Państwa na przyszłość.

Jednocześnie absolutnie nietrafionym jest argument projektodawcy o chęci stworzenia jednej bazy danych, skoro każde zarejestrowane zwierzę może być wyszukane w jednej wyszukiwarce obejmującej wszystkie istniejące rejestry.

Proponowane zmiany prowadzą do naruszenia podstawowych zasad, w tym konstytucyjnych, na których opiera się funkcjonowanie wolnego rynku i gospodarki w Polsce.

#### **2.2.a. Naruszenie zasad konstytucyjnych.**

Wprowadzeniu ustawowego ograniczenia w postaci nakazu rejestracji zwierząt tylko w centralnym rejestrze zwierząt i przyznaniu wyłączności jej prowadzenia organowi samorządu zawodowego sprzeciwiają się zasady konstytucyjne.

Pomysł zaprezentowany w projekcie stoi w oczywistej sprzeczności z zasadą wolności gospodarczej wyrażoną w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dotyczy to tym samym zasady wolności gospodarczej wyrażonej w art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zasada ta jako fundament funkcjonowania Państwa może być ograniczona ustawowo. Jednakże ze względu na swoje znaczenie każde jej ograniczenie musi mieć swoje uzasadnienie, w tym społeczne i ekonomiczne. Brak takiego uzasadnienia wyłącza w prawidłowym procesie legislacyjnym ograniczenie tej zasady. W istocie jej ograniczenie bez uzasadnienia stanowiłoby jej naruszenie, co prowadziłoby do niekonstytucyjności takiego uregulowania.

Pomysłodawcy omawianego ograniczenia muszą zdawać sobie sprawę, że wejście w życie przepisów konstytuujących takie ograniczenie może narazić akt prawny na zarzut niekonstytucyjności i doprowadzić do sformułowania skargi konstytucyjnej.

Kolejną zagrożoną zasadą ustrojową jest wynikająca z art. 31 Konstytucji zasada poszanowania i ochrony wolności człowieka oraz wywodzona z niej zasada proporcjonalności.

Art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje wyraźnie na podstawie jakich przesłanek może dojść do ustawowego ograniczenia wolności konstytucyjnych. Żadna z tych przesłanek nie zachodzi w niniejszej sprawie. Nie ma zatem podstaw do ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Przeciwnie Raport NIK wskazuje wyłącznie pozytywne aspekty znakowania i ewidencjonowania zwierząt, w tym psów. Obecnie usługi te świadczone są przez sektor prywatny działający na rzecz dobra publicznego.

Podobnie zostałaby naruszona zasada prawa do samorządu zawodowego. Samorząd zawodowy powołany jest do określonych w Konstytucji działań. Tymczasem proponowane zmiany miałyby mu przyznać prawo prowadzenia działalności gospodarczej na zasadzie wyłączności i to w zakresie daleko wykraczającym poza zakres działalności podmiotów skupionych w Izbie. Jednym z celów takiej działalności byłoby uzyskiwanie dochodu z monopolu utworzonego ustawą.

Samorząd zawodowy otrzymał by ustawowe umocowanie do prowadzenia w istocie działalności gospodarczej, za którą wynagrodzenie otrzymałby poprzez finansowanie pośrednie lub bezpośrednie z środków publicznych.

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że obecnie prowadzona przez fundację baza danych nie wymaga odpłatności zarówno od posiadaczy zwierząt, jak też od osób poszukujących danych identyfikacyjnych w bazach danych. Co więcej podmioty prowadzące bazy nie korzystają z żadnych dotacji poza dobrowolnymi oraz nie wymagają zewnętrznego finansowania.

Utworzenie jednej, przymusowej bazy danych dla zwierząt podlegających oznakowaniu narusza prawa nabyte podmiotów prowadzących dotychczas bazy danych zwierząt znakowanych elektronicznie.

Z całego zbioru orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego można odczytać mechanizm weryfikacji czy projektowane/uchwalone prawo narusza zasadę ochrony praw nabytych.

Przeprowadzenie oceny dopuszczalności ograniczeń praw podmiotowych wymaga rozważenia:

- 1) czy projektowane ograniczenia mają podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy lub zasady konstytucyjnej bez naruszania tych praw nabytych,
- 3) czy tym normom lub zasadom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w konkretnej sytuacji projektowanego rozwiązania przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych,

4) czy projektodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej sytuacji prawnej i gospodarczej, która zastanie ją po wprowadzeniu projektowanego prawa.

Projektowana regulacja nakazująca rejestrację zwierząt w jednym, przymusowym rejestrze zwierząt oznakowanych prowadzonym przez samorząd zawodowy lekarzy – weterynarzy, powodująca utratę znaczenia baz danych jak SAFE - ANIMAL i prowadząca do jej faktycznej likwidacji narusza prawo podmiotów takich jak Fundacja Safe - Animal do prowadzenia baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie.

Przy czym z treści opiniowanego projektu oraz z jego uzasadnienia wynika, że na każde z wyżej postawionych czterech pytań odpowiedź brzmi NIE. Nie istnieją żadne podstawy do ograniczenia prawa podmiotowego, tym bardziej, że jego realizacja (prowadzenie określonej działalności – prowadzenie bazy danych zwierząt znakowanych elektronicznie) doprowadziła do rozszerzenia dobrostanu zwierząt i polepszenia ich sytuacji bytowej.

## 2.2.b. Naruszenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Utworzenie jednego, przymusowego rejestru zwierząt oznakowanych spowoduje pogorszenie sytuacji podmiotów już prowadzących takie rejestry oraz faktyczną likwidację już prowadzonych rejestrów zwierząt, przez co zostanie naruszony art. 8 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Doprowadzi bowiem do likwidacji, poprzez mechanizm ustawowy, innych rejestrów utworzonych na podstawie ustawy, rejestrów zwierząt oznakowanych elektronicznie.

Podmioty będące już na rynku, a w szczególności te działające już kilkanaście lat mają doświadczenie w prowadzeniu baz danych. Ich systemy charakteryzują się stabilnością i są powszechnie używane. Zainteresowani wiedzą gdzie i w jaki sposób mogą sprawdzić przynależność zwierzęcia. Dane posiadacza zwierzęcia są dostępne po odczytaniu informacji z nośnika (chipa) przez osobę posiadającą odpowiednie urządzenie. Wsparcie oraz korzystne warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, o których mówi ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie zostaną stworzone w nowej rzeczywistości kreowanej w projekcie.

Obecnie funkcjonujący system gwarantuje efektywność w zwalczaniu bezdomności zwierząt przy żadnym obciążeniu budżetu państwowego i służb porządkowych, które mają zapewniony dostęp do rejestru. To na przedsiębiorcach i instytucjach prowadzących rejestry ciąży koszt ich utrzymania. Obecnie funkcjonujący system, a w szczególności prowadzony w ramach EUROPETNET, pozwala na zwalczanie bezdomności zwierząt i odszukania posiadacza zwierzęcia na terenie całej Europy. **Wprowadzenie monopolistycznego, przymusowego systemu krajowego, w miejsce już istniejącego, ograniczy zasięg działania jedynie do terytorium RP.** System nie zadziała w przypadku zwierząt oznakowanych poza granicami kraju, jak również w przypadku zwierząt oznakowanych w Polsce zaginionych za granicą. Ponadto należy wskazać, że zostanie utworzony nowy, niesprawdzony system, w miejsce już funkcjonującego (przykład: baza danych SAFE - ANIMAL prowadzona przez Fundację Safe - Animal z siedzibą w Tanowie, która

jest członkiem EUROPETNET). W ustawie nie został uregulowany sposób dostępu do centralnego rejestru zwierząt oznakowanych, a w szczególności nie ma informacji w jaki sposób zwierzę odnalezione poza granicami kraju będzie skojarzone z jego posiadaczem. Należy wskazać, że bezpośredni dostęp do bazy danych dla służb państw obcych na ich terenie pozwala znacznie ułatwić proces uzyskania takiej informacji. Jest ona natychmiast dostępna. Natomiast w przypadku obowiązku wystąpienia z oficjalnym zapytaniem do służb w kraju w celu uzyskania informacji o posiadaczu zwierzęcia, czas potrzebny na uzyskanie tej informacji znacznie się wydłuży, a w konsekwencji zaginięcie zwierzęcia poza granicami Rzeczypospolitej (np. podczas wakacji) wydłuży czas potrzebny do identyfikacji danych właściciela zwierzęcia. Może to również spowodować trudności lub nadmierne koszty w jego zwrocie. Proces uzyskania informacji może trwać nawet kilka dni, a posiadacz zwierzęcia w tym czasie może lub musi wrócić do kraju. Koszty zwrotu zwierzęcia mogą być nadmierne i nieproporcjonalne, a sam zwrot niemożliwy.

Z uzasadnienia projektu wynika, że jednym z celów ustawy jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt. Jednocześnie poprzez utworzenie projektowanego rejestru dojdzie do sytuacji, w której zwierzęta staną się elementem badań i ewentualnych usprawnień systemu znakowania zwierząt, podczas gdy taki system został już wcześniej utworzony, jest sprawdzony i mógłby zostać zachowany lub wykorzystany.

Na podstawie przepisu art. 103 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej państwo jest zobowiązane do stwarzania takich warunków prowadzenia działalności gospodarczej, aby przedsiębiorcy mogli funkcjonować i rozwijać się poprzez *korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju*. W projektowanej rzeczywistości prowadzenie baz danych zwierząt oznakowanych przez przedsiębiorców będzie bezprzedmiotowe z uwagi na obowiązek rejestracji zwierząt w centralnym i obowiązkowym rejestrze. Projektowana regulacja doprowadzi faktycznie do likwidacji tych baz danych. Wskazać należy, że dobro zwierząt i ciągle polepszanie jakości usług znakowania jest celem wspólnym podmiotów prowadzących bazy danych oznakowanych zwierząt. Podmioty prowadzące bazy danych oraz inne podmioty funkcjonujące w branży znakowania zwierząt przeprowadziły liczne badania i inwestycje w celu uzyskania lepszej efektywności zarówno w aspekcie procesu znakowania i jakości urządzeń (badania nad mikrochipami prowadzone przez Krajowy Instytut Rejestracji Zwierząt na zlecenie spółki Geulincx Poland sp. z o. o.), jak również samego procesu wszczepiania urządzeń i jego późniejszych skutków (w szczególności nieprzemieszczania się chipa, wpływu urządzenia na zdrowie zwierzęcia, ograniczenie poziomu stresu podczas znakowania).

Nie można pozostać obojętnym również na efektywność tych działań oraz zakończone sukcesami poszukiwania zaginionych zwierząt.

Trzeba również odnieść się do *poszanowania zasad równości i konkurencji* opisanych w art. 103 wspomnianej ustawy, które w ramach analizowanego przepisu zostaną naruszone, ponieważ to Krajowa Rada Lekarsko - Weterynaryjna uzyska monopol na prowadzenie centralnego rejestru zwierząt oznakowanych. Przy czym należy wskazać, że taki monopol jest nieuzasadniony. Opiniowany projekt nie odnosi się do tej kwestii. Uzasadnienie wprowadzenia takiego monopolu nie wynika

również z analizy proponowanych zmian, przez co narusza przepis art. 103 pkt 1a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Uzasadnienie projektu nie zawiera analizy i oceny przewidywanego skutku wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, którzy działają na arenie identyfikacji elektronicznej zwierząt. Zgodnie z przywołanym przepisem taka ocena powinna stanowić odrębną część uzasadnienia projektu ustawy. To co znajduje się w uzasadnieniu nie dotyczy podmiotów działających już na tej arenie.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w art. 103 pkt 6 wskazuje, na formy wspierania przedsiębiorczości poprzez *promowanie współpracy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi*. Taka współpraca została nawiązana przez krajowe przedsiębiorstwa między sobą oraz zostały nawiązane kontakty zagraniczne z przedsiębiorcami i bazami danych zwierząt oznakowanych. Wiele firm poniosło koszty związane z nawiązaną współpracą, które poczyniono w celu wzrostu jakości usług znakowania zwierząt. Została nawiązana współpraca z organizacją EUROPETNET, która stawia wielkie wymagania przed kandydatami. Celem tych zabiegów jest zagwarantowanie najwyższej jakości usług znakowania zwierząt z poszanowaniem uczuć zwierząt. W ramach współpracy zasięgnięto opinii lub nawiązano współpracę ze specjalistami w dziedzinie znakowania zwierząt z całej Europy. Wprowadzenie projektu w życie spowoduje sprzeniewierzenie tego dorobku oraz nawiązanych kontaktów.

Tymczasem projektowana ustawa daje Krajowej Radzie Lekarsko - Weterynaryjnej (jednostką samorządu jest Krajowa Izba Lekarsko - Weterynaryjna) monopol na prowadzenie pewnego rodzaju działalności gospodarczej, który dodatkowo ma być finansowany z środków publicznych i prywatnych środków posiadaczy psów.

Dodatkowo gdy dzieje się to w sytuacji funkcjonowania już sprawdzonych polskich baz danych, połączonych w jedną europejską sieć jest to działanie nieuzasadnione żadnymi względami.

Monopol, tym bardziej finansowany przez Państwo, ogranicza swobodę działalności gospodarczej.

### 2.2.c. Naruszenie zasad wolnej konkurencji.

Projektowany system identyfikacji narusza niewątpliwie wolną konkurencję.

Na straży wolnej konkurencji będącej elementem zasady wolności gospodarczej stoją między innymi dwa akty prawne: ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 roku i ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 roku.

Zakres ich regulacji jest różny i dotyczy innego rodzaju relacji między przedsiębiorcami.

Należy sobie uświadomić, że wprowadzenie monopolu prowadziłoby do sytuacji, w której na mocy uregulowania ustawowego projektodawcy uzyskaliby stany faktyczne, które odpowiadałyby tym opisanym w przywołanych ustawach, jako niepożądane.

Zmiany te niewątpliwie naruszałoby interesy innych przedsiębiorców i klientów, co jest jednym ze znamion czynu nieuczciwej konkurencji.

Jednocześnie przyznawałyby pozycję nie tylko dominującą ale wręcz monopol jednemu z podmiotów, ograniczając a nawet wyłączając konkurencję czemu ma przeciwdziałać ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

Skoro jeden podmiot otrzymuje od ustawodawcy monopol i to finansowany z przymusowo pobieranych środków prywatnych lub środków publicznych przy jednoczesnej faktycznej eliminacji innych podmiotów, to bez wątpienia mamy do czynienia z najdalej idącym naruszeniem zasad konkurencji.

#### 2.2.d. Naruszenie zasad unijnych.

Konstruując propozycje zmian w ustawie o ochronie zdrowia zwierząt ... projektodawcy winni mieć na uwadze funkcjonowanie polskich podmiotów w ramach rynku unijnego oraz swobód gospodarczych, na których rynek ten się opiera. Zasady swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług związane są nierozdzielnie z krajowymi zespołami zasad gwarantujących te swobody na obszarze krajowym.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej niejednokrotnie wskazywał na zgodność z prawem pewnych ograniczeń swobody przedsiębiorczości wówczas gdy odbywają się z poszanowaniem wolnej konkurencji, przejrzystości i równego traktowania.<sup>4</sup>

Proponowane zmiany wykluczyłyby przedsiębiorców zagranicznych z prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywania usług w zakresie znakowania zwierząt i prowadzenia baz danych tych zwierząt na terenie Rzeczypospolitej.

Rozumienie przywołanych zasad obrazuje teza wyroku Trybunału z dnia 17 lipca 2008 roku wydanego w sprawie C-389/05<sup>5</sup>:

1. *Zastrzegając prawo świadczenia usługi sztucznego unasienniania bydła na rzecz zatwierdzonych stacji sztucznego unasienniania, dysponujących wyłącznością terytorialną, jak również na rzecz osób posiadających licencję inseminatora, której wydanie jest uzależnione od zawarcia umowy z jedną z tych stacji, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 43 WE i 49 WE.*

2. *Art. 43 WE wymaga usunięcia ograniczeń swobody przedsiębiorczości. Za takie ograniczenia w rozumieniu tego artykułu należy uznać wszystkie przepisy, które zakazują, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie z tej swobody.*

3. *Art. 49 WE wymaga nie tylko zniesienia wszelkich form dyskryminacji wobec usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, ale także zniesienia wszelkich ograniczeń, nawet jeśli są one*

<sup>4</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 2009-10-15, C-196/08

<sup>5</sup> Swoboda przedsiębiorczości i swobodne świadczenie usług - zdrowie zwierząt, stacja sztucznego unasienniania bydła (sprawa Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej) Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 2008-07-17, C-389/05

Opubl: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

stosowane zarówno wobec usługodawców krajowych, jak i pochodzących z innych państw członkowskich, które mogą zakazać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie świadczy on zgodnie z prawem analogicznie usługi.

4. Usługodawcy zagraniczni zamierzający wykonywać zabiegi unasienniania na terytorium francuskim tytułem swobodnego świadczenia usług muszą uzyskać we Francji licencję inseminatora. Wymóg takiej licencji, niezależnie od warunków jej wydania, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług, ponieważ może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym świadczenie usługi unasienniania we Francji przez podmioty mające siedzibę i działające już zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich.

5. Ograniczenia mogą być dopuszczone jedynie, jeśli realizują one uzasadniony cel zgodny z traktatem, a ich zastosowanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile nie istnieje wspólnotowy przepis harmonizujący przewidujący środki konieczne do zagwarantowania ochrony tych interesów. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału te przepisy ograniczające mogą być uzasadnione tymi względami jedynie wtedy, gdy są niezbędne dla ochrony interesów, które mają zapewnić, i gdy cele te nie mogą zostać osiągnięte innymi, mniej restrykcyjnymi środkami.

Przed zaproponowaniem jakichkolwiek ograniczeń w świadczeniu usług pomysłodawca winien rozważyć czy ich wprowadzenie nie narazi Rzeczypospolitej na proces przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i niekorzystne rozstrzygnięcie Trybunału z uwagi na naruszenie swobód unijnych.

### 2.3. Relacja proponowanych zmian do treści Raportów NIK.

Kwestią podstawową dla oceny zasadności wprowadzenia zmian w projektowanej postaci jest ich relacja do Raportu Najwyższej Izby Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając szereg problemów opieki nad zwierzętami oraz stopień informatyzacji społeczeństwa, wskazała w postulatach *de lege ferenda* na konieczność ustanowienia nakazu rejestracji i znakowania psów.

Raport NIK jako przykład dobrej praktyki ujawnionej podczas kontroli numer P/10/124 podawał miasto Łódź, które prowadziło znakowanie i ewidencję psów, na bazie rejestru prowadzonego przez GEULINCX POLAND sp. z o.o.

Postulat ten jest popierany przez wszystkie osoby, które działają w sferze poprawy losu zwierząt w Polsce i globalnie. Wymogu tego nie mogą krytykować nawet osoby nie związane z szeroko pojętym środowiskiem ochrony praw zwierząt albowiem z Raportu NIK wynika wyraźnie, że znakowanie i ewidencja zwierząt prowadzi do poprawy warunków ich bytu.

Podkreślenia wymaga bardzo istotny fakt, że to właśnie m.in. baza danych SAFE - ANIMAL, pomimo braku regulacji ustawowej i pomocy Państwa wytworzyła system identyfikacji zwierząt znakowanych elektronicznie.

Z Raportu NIK nie wynika jednak jakoby Izba wskazywała, że ewidencję zwierząt oznakowanych elektronicznie winien prowadzić wskazany w ustawie podmiot, tym bardziej na zasadzie wyłączności. Przyczyna braku takiego postulatu

jest oczywista. Byłoby to bowiem proponowanie zmian niekonstytucyjnych, sprzecznych z prawem unijnym oraz naruszających szereg innych ustaw.

Opiniowany projekt daleko wychodzi poza postulaty wynikające z Raportu Najwyższej Izby Kontroli.

Zakres jego regulacji jest zdecydowanie szerszy. Po pierwsze projektodawca wykracza poza postulaty zawarte w raporcie Izby. Jednocześnie wkracza proponowaną regulacją na obszar prawa Konstytucyjnego oraz prawa gospodarczego, projektując rozwiązanie naruszające podstawowe zasady wolności gospodarczej.

#### 2.4. Relacja obecnego stanu rzeczy do stanu, który zaistniałby po wprowadzeniu projektowanych zmian.

Wprowadzenie projektowanych zmian wykreowałoby rzeczywistość daleko inną od tej istniejącej obecnie.

Obecnie podmioty gospodarcze działające na rynku usług ochrony zdrowia zwierząt lub Fundacja Safe - Animal prowadzą bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie. Ta część ich działalności była rozwijana ich własnymi siłami i za ich środki. Należą one do europejskiej sieci baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie co pozwala na identyfikację zwierzęcia chociażby byłoby ono zagubione w innej części Europy. System funkcjonuje sprawnie, co więcej, jest on w wielu przypadkach darmowy. Przykładowo baza danych SAFE - ANIMAL prowadzona obecnie przez Fundację Safe - Animal umożliwia zarejestrowanie oznakowanego zwierzęcia nieodpłatnie, o ile jego właściciel nie wyrazi chęci korzystania z dodatkowych usług jak posiadanie np. specjalnej karty. Właściciel zwierzęcia ma też możliwość wyboru pomiędzy kilkoma bazami danych zrzeszonymi w European Pet Network i świadczącymi usługi na najwyższym europejskim poziomie.

Proponowane zmiany prowadzą przede wszystkim do sytuacji, w której organ samorządu zawodowego miałby zająć miejsce osób prawnych, które działają już na tym rynku, które przede wszystkim swoimi środkami stworzyły ten rynek i system ewidencji zwierząt, a nadto działają na nim na zasadach wolności gospodarczej i wolnej konkurencji. Ponadto usługobiorcy zostaną bezpośrednio poprzez wydatki własne i pośrednio poprzez wydatki z środków publicznych obciążeni kosztami działalności tego jedyne uprawnionego podmiotu. Przy czym podmiot ten ma prowadzić centralny rejestr zwierząt oznakowanych zarobkowo, tj. część opłat będzie przeznaczona na koszty, część będzie stanowić zysk. Dodatkowo samorząd otrzyma państwową dotację.

Podkreślenia wymaga również okoliczność, że od 16 lat (od 2004 roku), tj. od początku tworzenia i realizowania przez European Pet Network oraz SAFE - ANIMAL, systemu elektronicznego znakowania zwierząt oraz prowadzenia baz danych zwierząt tak oznakowanych, centralne organy administracji państwowej ani też samorząd weterynaryjny nigdy nie uczestniczyły w tym procesie. Nie mają zatem żadnego doświadczenia w tej materii. Doświadczenie te posiadają Fundacja Safe -



Animal i Polskie Towarzystwo Rejestracji i Identyfikacji Zwierząt. Organy administracji państwowej nigdy nie wspierały tych podmiotów w działaniu polepszającym dobrostan zwierząt poprzez tworzenie systemu ich rejestracji.

## **2.5 Likwidacja określonego rodzaju działalności i istniejących (nieodpłatnych) baz danych.**

Projekt ustawy prowadzi w naturalny sposób do likwidacji innych rejestrów, poza ustawowym tj. do likwidacji np. rejestru bazy danych SAFE - ANIMAL. Nastąpi to oczywiście w pewnym okresie czasu. Projektodawca pozornie nie wyklucza tych rejestrów z funkcjonowania w ramach systemu identyfikacji. Brak tego wykluczenia jest pozorny dlatego, że zapisy projektowanej ustawy, nakazujące rejestrację w jednym centralnym rejestrze i to pod groźbą kary, nieuchronnie prowadzą do likwidacji tych rejestrów. Wszystkie nowe rekordy w ciągu 18 miesięcy i stare w ciągu 18 miesięcy będą rejestrowane w ustawowym centralnym rejestrze.

Takie działanie to brak poszanowania dla pracy tych osób, w szczególności, że to ludzie tworzący bazy jak SAFE - ANIMAL osiągnęli sukcesy w dotychczasowym uporządkowaniu życia zwierząt w ludzkim społeczeństwie i to pomimo braku jakiegokolwiek wsparcia ze strony Państwa.

Działanie to narusza również zasadę proporcjonalności, na co wskazałem omawiając naruszenie zasad konstytucyjnych.

Utworzenie centralnego rejestru zwierząt oznakowanych w ramach struktur samorządu zawodowego prowadzi do likwidacji działalności w zakresie tworzenia i prowadzenia baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie. Stało by się to bez uzasadnienia. Likwidacja tego rodzaju działalności jest nieuzasadniona społecznie i ekonomicznie. Funkcjonujące obecnie podmioty, stosujące najwyższe standardy świadczenia usług, w tym ochrony danych osobowych, świadczą i są przygotowane do dalszego nieodpłatnego świadczenia tych usług na rzecz społeczeństwa. Jest to gotowy system przygotowany nie tylko na rejestrację zwierząt objętych przymusowym znakowaniem ale również przygotowany na rejestrację innych zwierząt, których przymusowe oznakowanie będzie kolejnym naturalnym etapem podniesienia poziomu ochrony zwierząt w Polsce.

## **2.6. Nieuzasadnione uprawnienia samorządu zawodowego.**

Z całej projektowanej regulacji trudno jest wywnioskować dlaczego właśnie samorząd lekarsko - weterynaryjny ma być podmiotem prowadzącym centralny rejestr. Odbiorca treści projektu oraz jego uzasadnienia nie może mieć wiedzy na ten temat.

Odnosząc treść projektu, do istniejącej obecnie rzeczywistości, w której doskonale działają bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie, można wyprowadzić twierdzenie, że projekt prowadzi do nieuzasadnionego ewentualnego przekazania publicznych środków finansowych samorządowi

zawodowemu, a przede wszystkim przymuszenia posiadaczy psów, pod groźbą kary, do ponoszenia kosztów funkcjonowania rejestru, na którym ma zarabiać samorząd lekarzy - weterynarzy.

W ustawie o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, wśród zadań określonych w art. 10, brak jest nawet rodzajowo zbliżonych do prowadzenia bazy zwierząt oznakowanych elektronicznie. Co prawda art. 10 ust. 1 pkt 9 wskazuje wśród zadań na wykonywanie innych zadań określonych odrębnymi przepisami, to jednak nie może budzić wątpliwości, że miały być to zadania z zakresu samorządności zawodu lekarza weterynarii.

### 2.7. Fragmentaryczność projektowanej regulacji. Brak całościowych rozwiązań. Nie rozstrzygnięcie kluczowego zagadnienia.

Projektowana ustawa jest rozwiązaniem fragmentarycznym poprzez co nie odpowiada podstawowym zasadom legislacji.

Projektodawca nie oszacował jaki byłby koszt wytworzenia projektowanego systemu wraz z jego obsługą. Bez określenia tego elementu projekt ustawy nie ma przymiotu prawidłowej legislacji. Bez względu na to, czy wprowadzenie systemu będzie kosztowało np. 10 mln zł, czy 100 mln zł, to z pewnością będzie to koszt znacznie większy od zaaprobowania przez ustawodawcę obecnie, perfekcyjnie funkcjonującego systemu. Ten system nie kosztuje bowiem nic żadnego podmiotu.

### 3. Uwagi do uzasadnienia projektu ustawy.

W uzasadnieniu projektu autor stwierdza, *Na terenie RP istnieje kilka niezależnych i niepowiązanych ze sobą baz danych zwierząt poddanych identyfikacji, co w wypadku zaginięcia psa z transponderem uniemożliwia skuteczne odnalezienie właściciela i zwrot.*

Jak już wstępnie wskazałem w opisie stanu faktycznego jest to twierdzenie obiektywnie nieprawdziwe. Za nieprawdziwe uznać należy również twierdzenie, że *Ponadto nie istnieje ogólnopolska baza oznakowanych zwierząt domowych, co byłoby pomocne w odnajdywaniu właścicieli czy też w określaniu faktycznej ilości zwierząt na danym terenie.*

W Polsce funkcjonuje z powodzeniem ogólny system rejestrów zwierząt stowarzyszony w European Pet Network, dostępny dla każdego uprawnionego podmiotu. Funkcjonuje on w ten sposób, że wszyscy użytkownicy doskonale wiedzą gdzie wyszukiwać danych o zwierzęciu. Obecnie funkcjonujący system ułatwia, a nie jak twierdzi Projektodawca, uniemożliwia odnalezienie właściciela zwierzęcia i jego zwrot. Przeciwnie to system stworzony przez prywatne podmioty jako jedyny umożliwia objęcie zwierząt tego rodzaju ochroną.

Dalej w uzasadnieniu projektu możemy przeczytać, że *Na pilną konieczność nowelizacji oraz skonkretyzowania przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, wskazuje samorząd lekarzy weterynarii.*

Oczywistym jest, że samorząd wskazuje na tę potrzebę skoro mechanizm stworzony przez projektowaną ustawę dawałby mu dodatkowe źródło zarobkowania.

W projekcie brak jest analizy kosztów utworzenia i funkcjonowania systemu rejestrów. Obecnie funkcjonujące w Polsce bazy danych są bezkosztowe dla użytkowników. Zatem wydatkowanie jakichkolwiek pieniędzy na utworzenie i prowadzenie równoległych rejestrów jest nieracjonalne. Projektodawca obciąża finanse prywatne i publiczne bez żadnego uzasadnienia.

Ponadto utworzenie nowego rejestru, prowadzić musi do nieuchronnej likwidacji obecnie istniejących, doprowadzi do likwidacji wielu miejsc pracy osób zatrudnionych w podmiotach prowadzących rejestry. Fundacja Safe – Animal zatrudnia ludzi obsługujących bazę danych zwierząt znakowanych elektronicznie.

Uzasadnienie projektu nie przedstawia chociażby prognozowanych kosztów utworzenia i prowadzenia projektowanego systemu rejestrów. Projekt zwiera delegację ustawową dla ministra do określenia wysokości opłat przewidując, że rejestr będzie finansowany z opłat wnoszonych przy oznakowaniu, za oznakowanie oraz ewentualnie z dotacji. Projekt przewiduje wprost zarobkowy charakter prowadzenia rejestru przez samorząd lekarzy – weterynarzy. Pojawia się zatem pytanie, jaki jest rzeczywisty cel próby przeprowadzenia tej ustawy i czy jest jakiś inny cel poza zarobkowym.

Projektodawca w uzasadnieniu pomija całkowicie skutki projektu dla funkcjonowania podmiotów działających w obszarze prowadzenia baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie, pomijając fakt ich istnienia. W ocenie opiniującego jest to intencjonalne pominięcie, które mogło mieć na celu wprowadzenie w błąd odbiorcy treści uzasadnienia projektu.

W ostatnich dwóch kadencjach Sejmu były podejmowane nieudolne próby tworzenia różnego rodzaju rejestrów centralnych mających być prowadzone przez różne podmioty. W dokumentach sejmu znajdują się zatem dotychczasowe opinie sporządzane przeze mnie na zlecenie Geulincx sp. z o.o. i Fundacji Safe – Animal. Autorzy tego projektu musieli zatem wiedzieć o istnieniu fundacji Safe – Animal i prowadzonej przez nią bazy. Jeśli natomiast projektodawca nie zdaje sobie sprawy z istnienia w Polsce doskonale funkcjonującego systemu baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie, to powinien zasięgnąć wiedzy na ten temat i uwzględnić już istniejący system w swoich pracach legislacyjnych.

Projektodawca ograniczył się do stwierdzenia lakonicznego, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Powyżej w bardzo szeroki sposób wykazuję zasadniczą sprzeczność.

#### IV. Alternatywne proponowane zmiany.

Fundacja Safe - Animal jako zagrożona faktyczną likwidacją poprzez utratę jej znaczenia w wyniku projektowanych regulacji ustawowych winna przedstawić ustawodawcy alternatywne rozwiązania regulacyjne. Uzasadnienie tych rozwiązań

winną wskazywać jednocześnie korzyści jakie płyną dla użytkowników i Państwa w stosunku do rozwiązania projektowanego w opiniowanym dokumencie projektu.

SAFE - ANIMAL podkreśla, że od 16 lat wykonuje czynności ewidencjonowania zwierząt pomimo braku ustawowych regulacji w tej materii i jest pierwszym orędownikiem za wprowadzeniem obowiązku rejestracji/identyfikacji zwierząt.

#### **1. Wprowadzenie obowiązku znakowania, rejestracji zwierząt bez regulacji dotyczących rejestru.**

Realizacja postulatów zwiększenia dobrostanu zwierząt poprzez wprowadzenie obowiązkowej rejestracji zwierząt może zostać zrealizowana w sposób znacznie bardziej prosty niż ten proponowany w opiniowanym projekcie.

Ustawodawca winien wprowadzić obowiązek znakowania elektronicznego i rejestrowania psów, a nawet kotów. Oczywistym jest, że znakowanie elektroniczne poprzez wprowadzenie do organizmu zwierzęcia urządzenia elektronicznego może być wykonywane tylko przez lekarzy – weterynarzy i techników weterynaryjnych. Na tym jednak regulacja winna zostać zakończona.

Ustawodawca nie powinien zasadniczo regulować kwestii prowadzenia rejestru, tym bardziej poprzez wskazanie jaki podmiot będzie go prowadził. Regulacja w tym zakresie winna ograniczać się do tego, że rejestracja i dostęp do rejestru jest bezpłatny.

Dla takiego sposobu regulacji istnieje szerokie uzasadnienie.

Obecnie istnieją bazy danych takie jak SAFE - ANIMAL, które oferują bezpłatną rejestrację i dostęp do bazy danych. Jako fundacja podmiot ten może zapewnić takie usługi.

Druga z funkcjonujących na polskim rynku baz również świadczy te usługi nieodpłatnie.

Dane wszystkich zwierząt zarejestrowanych w Polsce są dostępne na stronach tych rejestrów a nadto w jednej wielkiej europejskiej bazie danych European Pet Network. Wyszukiwarka tej bazy znajduje się na stronie [www.europtenet.com](http://www.europtenet.com). Wystarczy stworzyć polską wersję językową aby każdy Polak mógł korzystać z tej wyszukiwarki nawet nie znając język angielskiego.

Wystarczającym zabiegiem dla realizacji tych samych celów, które projektodawca chce realizować poprzez tworzenie kosztowanego centralnej rejestru zwierząt oznakowanych, jest utworzenie tzw. polskojęzycznej nakładki na wyszukiwarkę EUROPETNET.

#### **2. Wprowadzenie obowiązku znakowania, rejestracji zwierząt z jednoczesnym obowiązkiem rejestracji w jednym z rejestrów krajowych funkcjonujących w ramach systemu europejskiego.**

Wszystkie funkcjonujące w Polsce bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie stowarzyszone są European Pet Network. Rejestracja danych zwierzęcia w takiej bazie gwarantuje dotychczasową jakość oraz ogólnoeuropejską dostępność tych danych. Właściwe ministerstwo mogłoby prowadzić listę rejestrów cechujących się dwoma parametrami. Rejestr ten musiałby być darmowy dla użytkowników oraz być powiązany z europejskim systemem rejestrów zwierząt oznakowanych elektronicznie. Osiągnięcie tych dwóch parametrów warunkowały by wpisanie na listę, co z kolei dawałoby możliwość rejestrowania w nich danych przez posiadaczy zwierząt.

Bez ponoszenia żadnych kosztów, poza ewidencją rejestrów spełniających warunki, ustawodawca może zaakceptować istniejący i bardzo dobrze funkcjonujący system rejestracji zwierząt oznakowanych elektronicznie.

### **3. Umowa zawarta na zasadzie partnerstwa publiczno - prywatnego z Fundacją SAFE - ANIMAL.**

Zawarcie długoterminowej umowy pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym, prowadziło by do skonstruowania partnerstwa charakteryzującego się kilkoma cechami.

Baza danych SAFE - ANIMAL była by dostępna nieodpłatnie dla rejestrujących oraz poszukujących danych zwierząt, przy czym pozostała by elementem/członkiem europejskiego systemu baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie European Pet Network.

Umowa taka poza samym procesem jej zawarcia nie generowała by kosztów po stronie środków publicznych. Obecnie Fundacja utrzymuje się bez tych środków, a rejestr jest bezpłatny. Taki sposób funkcjonowania fundacji miałby zostać zachowany również po zawarciu umowy o PPP.

Jest to rozwiązanie idealne i bezkosztowe dla wszystkich. Żadne środki nie muszą zostać wydatkowane z środków publicznych a rejestracja i korzystanie z rejestru były by nadal bezpłatne. Stworzenie takiego systemu jest możliwe w ramach PPP albowiem taki system funkcjonuje i jest doceniany przez wszystkich uczestników życia związanego z ochroną zwierząt.

Wszystkie wskazane wyżej rozwiązania są bezkosztowe dla społeczeństwa oraz mają tą zaletę, że opierają się na już istniejącym i dobrze funkcjonującym systemie.

### **4. Prace Stowarzyszenia Krajowy Instytut Rejestracji Zwierząt.**

Krajowy Instytut Rejestracji zwierząt przygotował instrument znajdujący się na stronie Instytutu, pozwalający na odnajdowanie informacji o bazie danych w jakiej znajduje się dany rekord. Instrument ten, bezkosztowo można przekształcić na podobieństwo wyszukiwarki EUROPETNET i wykorzystywać do wyszukiwania każdego rekordu zarejestrowanego w Polsce. Wówczas tworzenie centralnej bazy danych byłoby bezcelowe.

## 5. Projekt ustawy przygotowany na zlecenie Fundacji Safe - Animal.

Fundacja Safe - Animal widząc doniosłość istniejącego od lat problemu, tj. brak nakazu znakowania i rejestracji zwierząt domowych, a w szczególności psów, zleciła sporządzenie projektu ustawy regulującego tę materię.

Projekt stanowi Załącznik nr 2 do niniejszej opinii i jest bezkosztową, zarówno dla posiadacza psa, jak też dla budżetu publicznego, alternatywą dla opiniowanego obecnie projektu jak też dla poprzednich projektów.

Istota projektu prezentowanego przez Fundację Safe - Animal sprowadza się do wykorzystania już istniejących i doskonale działających na terenie całego kraju baz danych, powiązanych w europejską sieć baz danych.

Powyższe rozwiązania spowodują, że posiadacze zwierząt będą dalej korzystali ze „swoich baz danych” do których od lat są przyzwyczajeni, nie będą obciążeni żadnymi kosztami. Kosztami nie będzie obciążony też system finansów publicznych. Nie dojdzie do stworzenia sytuacji ryzyka związanego z tworzeniem nowego systemu informatycznego. Żaden podmiot, w tym przypadku Krajowa Izba - Lekarsko Weterynaryjna nie będzie w nieuzasadniony sposób finansowana z środków prywatnych i publicznych. Przede wszystkim takie rozwiązania gwarantują zapewnienie zwiększenia dobrostanu zwierząt przy jednoczesnym poszanowaniu systemu prawnego.

Nie można pomijać faktu, że Polska jest częścią społeczności europejskiej i może, a nawet powinna korzystać z wytworzonych na płaszczyźnie tej społeczności dobrze funkcjonujących instytucji. Zwłaszcza jeżeli ich współtwórcami są podmioty polskie. Taką instytucją jest EUROPETNET.

Jednocześnie takie podmioty jak fundacje i stowarzyszenia są w swej istocie powoływane do realizowania funkcji pożądanых publicznie. Tym bardziej, że w niniejszej sprawie skutecznie zastępowały Państwo w jego obowiązkach regulacji i polepszania dobrostanu zwierząt. Obecnie gdy stworzyły doskonale funkcjonujące organizmy, regulacja Państwa nie jest już potrzebna. Państwo spóźniło się w tej regulacji o 16 lat.

Stworzenie nowej bazy danych - centralnego rejestru będzie wymagało w przyszłości przystąpienia do europejskiego systemu baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie. Będzie to wymagało z kolei nowego finansowania i kolejnego nieuzasadnionego przekazania środków publicznych jednostce samorządu zawodowego.

Podmioty utworzone przez grupy osób działające w celu poprawienia dobrostanu zwierząt w Polsce oferują obecnie posiadaczom zwierząt jak też zwracają tę ofertę do ustawodawcy, sprawdzony i bardzo dobrze funkcjonujący system rejestracji i identyfikacji zwierząt.

## 6. Działalność Fundacji Safe - Animal w świetle ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Fundacja Safe - Animal została założona w celu podejmowania szeroko rozumianych zadań w sferze ochrony zwierząt i polepszenia ich dobrostanu.

Cele Fundacji określone w jej statucie wyraźnie wskazują, że fundacja działa na polu określonym przez projektowaną ustawę ale również na szerszym polu ochrony zwierząt.

Stosownie do § 4 statutu Fundacji

*Celami Fundacji są:*

- 1) *działalność na rzecz ochrony zwierząt i zmniejszenia problemu bezdomności wśród zwierząt,*
- 2) *wspieranie polskich podmiotów działających w dziedzinie elektronicznego znakowania zwierząt,*
- 3) *działalność ekspercka i konsultacyjna w dziedzinie zwalczania problemu bezdomności zwierząt,*
- 4) *działalność interwencyjna w ramach obowiązujących przepisów prawa, poprzez ujawnianie nieprawidłowości i ewentualnych przestępstw w obrocie sprzętem do elektronicznego znakowania zwierząt,*
- 5) *występowanie z inicjatywą w zakresie tworzenia przepisów dotyczących bezdomności zwierząt i współuczestnictwo w tym procesie,*
- 6) *działalność związana z problematyką elektronicznego znakowania i rejestracji zwierząt.*

Podkreślenia wymaga, że fundacja ta nie tylko obrała sobie wskazane cele ale realizuje je w bardzo szerokim zakresie od samego początku powstania. Przykładem tego jest właśnie prowadzenie bazy SAFE - ANIMAL.

Nadto statut fundacji wyraźnie wskazuje na zakres odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego prowadzonej przez fundację.

Statut osoby prawnej oraz dotychczasowa działalność Fundacji Safe - Animal dają bardzo silną podstawę do twierdzenia, że fundacja ta może prowadzić działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych.

Zgodnie z ustawą ochrona zwierząt jest działalnością w sferze zadań publicznych w rozumieniu ustawy. Z kolei Fundacja Safe - Animal jest podmiotem przygotowanym do wykonywania realizacji zleconych jej zadań publicznych.

## V. Stanowisko Głównego Lekarza Weterynarii i Biura Analiz Sejmowych.

### 1. Stanowisko Głównego Lekarza Weterynarii.

Pismem z dnia 4 listopada 2014 roku, skierowanym do wojewódzkich lekarzy weterynarii, Główny Lekarz Weterynarii poinformował o wypracowaniu przez GLW przy udziale samorządów terytorialnych, organizacji działających na

rzecz zwierząt, urzędów miast „Zasad dobrych praktyk w sprawie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanych przez rady gminy”. Zwrócił się z prośbą do lekarzy o poinformowanie o zasadach tych praktyk organów administracji samorządowej oraz powiatowych lekarzy weterynarii.

Do dzisiaj zasady dobrych praktyk umieszczone są na stronach internetowych wojewódzkich inspektoratów weterynaryjnych.

Wśród przywołanych zasad Główny Lekarz Weterynarii zaleca wprowadzanie danych zwierząt oznakowanych mikroczipem do ogólnodostępnych krajowych baz danych wymieniając wśród nich na pierwszym miejscu bazę danych Safe - Animal.

Pismo GLW stanowi Załącznik nr 3, a Zbiór zasad Załącznik nr 4 do opinii.

Stanowisko Głównego Lekarza Weterynarii sprzed 6 lat wskazuje jednoznacznie na to, że ten organ administracji rządowej darzy dużym zaufaniem bazę danych SAFE - ANIMAL uznając ją słusznie za ogólnodostępny, krajowy rejestr. Co więcej wyraźnie zaleca rejestrowanie w niej danych zwierząt oznakowanych.

W świetle powyższego, obecne działania projektodawcy, samorządu lekarzy - weterynarzy, których odzwierciedleniem jest opiniowany projekt, są oceniane przez zleceniodawcę niniejszej opinii jako jedynie chęć przejęcia kontroli nad systemem baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie.

## **2. Stanowisko Biura Analiz Sejmowych.**

Elementem koniecznym niniejszej opinii musi być przytoczenie stanowiska Biura Analiz Sejmowych, które już w piśmie z dnia 3 września 2015 roku, znak: BAS-WASGiPU-1693/15, wyraziło zastrzeżenia co do przekazania w ręce samorządu lekarzy weterynaryzy prowadzenia baz danych zwierząt oznakowanych.

Biuro wskazało wyraźnie, że istnieją już i funkcjonują bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie, które od lat gromadzą dane zwierząt i ich posiadaczy. Dlatego należało by wprowadzić rozwiązanie korzystne ze względów finansowych organizacyjnych i funkcjonalnych i zaadoptować istniejący i działający już system dobrowolnego znakowania i rejestracji psów.

Biuro Analiz Sejmowych zwróciło szczególną uwagę na to, że funkcjonujący w Polsce system jest dla posiadacza zwierzęcia bezpłatny.

Te podniesione przez Biuro Analiz Sejmowych okoliczności, odnosiły się do projektu ustawy, w którym jak w opiniowanym projekcie, prowadzenie bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie miało zostać przekazane w ręce samorządu lekarzy weterynaryzy.

## **VI. Zmiany projektowane w ostatnich pięciu latach (od 2015 roku).**

Przez ostatnich kilka lat pojawiło się kilka projektów obarczonych tymi samymi wadami.



Projektodawcy pragnęli utworzenia centralnej bazy danych/centralnego rejestru prowadzonego przez: Krajową Izbę Lekarsko - Weterynaryjną, Głównego Lekarza Weterynarii, Krajową Radę Lekarsko - Weterynaryjną.

Warto się zastanowić czy projektodawcy rozróżniają Krajową Izbę Lekarsko - Weterynaryjną od Krajowej Rady Lekarsko - Weterynaryjnej. Czy jest to przypadek, że projektuje się powierzenie prowadzenia bazy raz Izbie raz Radzie, czy jest to zabieg celowy.

Każdy z tych projektów był niekompletny i niedopracowany. Wprowadzenie w życie tak projektowanego prawa nie polepszyło by dobrostanu zwierząt.

## VII. Wnioski opinii.

1. Bazy danych zwierząt znakowanych elektronicznie jak SAFE - ANIMAL, pomimo braku regulacji ustawowej i dotacji celowej, stworzyły działający przez lata system ewidencji zwierząt znakowanych elektronicznie. W tym czasie, pomimo zaniedbań Państwa w dziedzinie polepszenia dobrostanu zwierząt, ich posiadacze mogli rejestrować oznakowane zwierzęta w bazie danych zwiększając ich dobrostan, a w tym bezpieczeństwo zwierzęcia i jego posiadacza.
2. Projektowana regulacja ustanawia faktycznie jeden obowiązkowy i przymusowy centralny rejestr. Bez znaczenia jest możliwość funkcjonowania innych rejestrów skoro nie ma sensu rejestrowanie w nich danych.
3. Działalność w zakresie znakowania zwierząt i prowadzenia baz danych zwierząt prowadzona jest obecnie przez wiele podmiotów z poszanowaniem zasady wolności gospodarczej oraz wspólnotowych zasad równego traktowania przedsiębiorców w zakresie świadczenia usług. Ilość podmiotów jest ograniczona wyłącznie zasadami wolnego rynku. Przy czym dane wszystkich identyfikowanych zwierząt mogą być odnajdywane w jednej wyszukiwarce.
4. Projektowane zmiany w wykonywaniu usług prowadzenia baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie prowadzą do daleko idącego naruszenia zasady wolności gospodarczej, wolnej konkurencji, a także unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług. Pozostają w niezgodności z zasadami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Tworzą monopol prowadząc jednocześnie do likwidacji rodzaju działalności.
5. Treść Raportu NIK w przedmiotowej sprawie nie wymaga wprowadzenia regulacji prawnej uprawniającej jeden tylko podmiot do prowadzenia bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie.
6. Obowiązek znakowania zwierząt może być realizowany poprzez wiele podmiotów, funkcjonujących obecnie i nowych, działających na zasadach regulowanej działalności gospodarczej lub non profit. Dla realizacji i podniesienia poziomu dobrostanu zwierząt uzasadnionym jest zachowanie obecnego stanu rzeczy

jeśli chodzi o podmioty prowadzące bazy danych zwierząt oznakowanych elektronicznie.

7. Wprowadzenie powszechnego obowiązku identyfikacji zwierząt nie wymaga wprowadzenia centralnego, monopolistycznego rejestru.

8. Ogół przytoczonych tutaj regulacji prawnych, prowadzi do wniosku, że skoro istnieje bardzo dobrze funkcjonujący, darmowy dla posiadaczy psów i bezkosztowy dla finansów publicznych, system baz danych zwierząt oznakowanych elektronicznie, którego sposób działania zweryfikowało kilkanaście lat funkcjonowania, to ustawowe tworzenie monopolu, kosztownego dla posiadaczy zwierząt i dla budżetu finansów publicznych, nie powinno być nawet projektowane.

#### VIII. Zastrzeżenia.

Opinia nie ma mocy wiążącej. Odnosi się do projektu ustawy jaki został przedstawiony opiniującemu w formie elektronicznej.

/radca prawny Michał Jędrzejczyk/

Michał

Jędrzejczyk

#### Załącznik:

1. Projekt: Ustawa z dnia ..... 2020r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt,
2. Projekt ustawy sporządzony na zlecenie Fundacji Safe - Animal,
3. Pismo Głównego Lekarza Weterynarii z dnia 4 listopada 2014 roku,
4. Zasady dobrych praktyk w sprawie programów opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt, uchwalanych przez rady gminy.