



ZACHODNIOPOMORSKA IZBA LEKARSKO -WETERYNARYJNA

70-481 Szczecin, al. Wojska Polskiego 160
tel/fax (0-91) 488-06-26, e-mail: zachizba@send.pl
Konto : Deutsche Bank PBC SA 98 1910 1048 2217 0307 3267 0001

Szczecin, dnia 14 grudnia 2011 r.

Nasz znak: ZP 071/1/2011

Pan
Bronisław Komorowski
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej
Warszawa

**Prośba o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego
o stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy
z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej**

Wielce Szanowny Panie Prezydencie,

Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej w Szczecinie, działając na podstawie art. 8 ust. 3, art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 29 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, z późn. zm.) zwraca się z prośbą o rozważenie możliwości wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że:

1) art. 16 ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 112, poz. 744, z późn. zm.)¹ jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 33 pkt 1 ustawy, o której mowa w pkt 1 jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹ Ustawa powoływana dalej, jako „InspWetU”.

Uzasadnienie

Zachodniopomorska Izba Lekarsko-Weterynaryjna w Szczecinie jest jednostką samorządu zawodowego lekarzy weterynarii posiadającą osobowość prawną (art. 8 ust. 3 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych²). Do zadań samorządu zawodowego lekarzy weterynarii należy m. in. reprezentowanie i ochrona zawodu lekarza weterynarii oraz zajmowanie stanowiska w sprawach weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego (art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5 LekWetU). Zadania, o których mowa w art. 10, z wyjątkiem ustanawiania zasad etyki i deontologii weterynaryjnej oraz sprawowania sądownictwa lekarsko-weterynaryjnego wykonuje okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna (art. 29 pkt 1 LekWetU).

Trybunał Konstytucyjny orzeka m. in. w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji). Uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem w tego rodzaju sprawach jest Prezydent Rzeczypospolitej (art. 191 pkt 1 Konstytucji).

Stwierdzenie niezgodności art. 16 ust. 6 pkt 2 InspWetU z art. 92 ust. 1 Konstytucji

W myśl art. 16 ust. 1 InspWetU, jeżeli powiatowy lekarz weterynarii z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań Inspekcji, może:

1) wyznaczać na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji do:

- a) szczepień ochronnych lub badań rozpoznawczych,
- b) sprawowania nadzoru nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami oraz wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt,
- c) badania zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu oraz wystawiania świadectw zdrowia,
- d) sprawowania nadzoru nad ubojem zwierząt rzeźnych, w tym badania przedubojowego i poubojowego, oceny mięsa i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt w trakcie uboju,
- e) badania mięsa zwierząt łownych,
- f) sprawowania nadzoru nad rozbiorem, przetwórstwem lub przechowywaniem mięsa i wystawiania wymaganych świadectw zdrowia,
- g) sprawowania nadzoru nad punktami odbioru mleka, jego przetwórstwem oraz przechowywaniem produktów mleczarskich,

² Ustawa powoływana dalej, jako „LekWetU”.

- h) sprawowania nadzoru nad wyładowywaniem ze statków rybackich i statków przetwórcy produktów rybołówstwa, nad obróbką, przetwórstwem i przechowywaniem tych produktów oraz ślimaków i żab,
- i) sprawowania nadzoru nad przetwórstwem i przechowywaniem jaj konsumpcyjnych i produktów jajecznych,
- j) pobierania próbek do badań,
- k) sprawowania nadzoru nad sprzedażą bezpośrednią,
- l) badania laboratoryjne mięsa na obecność włośni;
- 1a) wyznaczać na czas określony lekarzy weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji, świadczących usługi weterynaryjne w ramach zakładu leczniczego dla zwierząt, do:
 - a) szczepień ochronnych lub badań rozpoznawczych,
 - b) sprawowania nadzoru nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami oraz wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt,
 - c) badania zwierząt umieszczanych na rynku, przeznaczonych do wywozu oraz wystawiania świadectw zdrowia,
 - d) pobierania próbek do badań;

2) wyznaczać osoby niebędące pracownikami Inspekcji, posiadające odpowiednie kwalifikacje, do wykonywania niektórych czynności pomocniczych.

Zgodnie z art. 16 ust. 6 InspWetU minister właściwy do spraw rolnictwa, po zasięgnięciu opinii Głównego Lekarza oraz Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, określi, w drodze rozporządzenia:

1) zakres czynności wykonywanych przez osoby, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz kwalifikacje osób wyznaczonych do wykonywania czynności, o których mowa w ust. 1,

2) warunki i wysokość wynagrodzenia za wykonywanie czynności, o których mowa w ust. 1

- mając na względzie zapewnienie odpowiedniego poziomu i jakości wykonywanych czynności.

W wykonaniu upoważnienia wynikającego z art. 16 ust. 6 pkt 2 InspWetU Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 2 sierpnia 2004 r. wydał rozporządzenie w sprawie warunków i wysokości wynagrodzenia za wykonywanie czynności przez lekarzy weterynarii i inne osoby wyznaczone przez powiatowego lekarza weterynarii (Dz. U. z 2004 r. Nr 178, poz. 1837, z późn. zm.). Akt ten był kilkakrotnie nowelizowany. Ostatnia nowelizacja dokonana została na mocy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 kwietnia 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków i wysokości wynagrodzenia za wykonywanie czynności przez lekarzy weterynarii i inne osoby wyznaczone przez powiatowego lekarza weterynarii (Dz. U. Nr 93, poz. 542).

Nowelizacja obejmowała podwyższenie stawek wynagrodzeń za niektóre rodzaje czynności i stanowiła rezultat ogólnopolskiego protestu lekarzy weterynarii na przełomie 2010 i 2011 roku. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nigdy nie uzasadniał, jakimi kryteriami, kalkulacjami itp. kierował się ustalając stawki za poszczególne czynności.

W ocenie Rady Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej delegacja zawarta w art. 16 ust. 6 pkt 2 InspWetU jest niezgodna z wzorcem konstytucyjnym stanowiącym art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym ostatnim przepisem *„Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”*. Cytowany przepis określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te powinny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być *„szczegółowe”*, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie, że ustawodawca, upoważniając do wydania rozporządzenia, winien tak *„budować ustawowe upoważnienie, by na jego podstawie możliwa była odpowiedź na trzy pytania: „kto?” (ma prawo wydania aktu), „co?” (w tym akcie ma zostać uregulowane) i „jak?” (mają być uregulowane dane kwestie)*. Zagadnienie budowy ustawowego upoważnienia było wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok TK z: 12 marca 2002 r. P. 9/2001 OTK ZU 2002/2A poz. 14; 10 lipca 2000 r. K. 12/99 OTK ZU 2000/5A poz. 143; 9 listopada 1999 r. K. 28/98 OTK ZU 1999/7 poz. 156). *„Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu)”* – wyrok z 12 września 2006 r. (K. 55/2005 OTK ZU 2006/8A poz. 104).

Wynikające z art. 16 ust. 6 pkt 2 InspWetU wytyczne mają charakter blankietowy. Zawarte w powołanym przepisie upoważnianie nie spełnia warunku *„szczegółowości”*. Trybunał Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika, zakaz stanowienia upoważnień blankietowych, nieokreślających precyzyjnie wytycznych. Rozporządzenie nie może regulować samodzielnie materii bez upoważnienia ustawowego, bez precyzyjnych wytycznych, adekwatnych do charakteru materii regulowanej, nie może też regulować materii zastrzeżonej dla ustaw, bo dotyczących praw i wolności jednostki

(np. wyroki z: 13 listopada 2001 r. K. 16/2001 OTK ZU 2001/8 poz. 250; 6 listopada 2007 r. U. 8/2005 OTK ZU 2007/10A poz. 121; 26 kwietnia 2004 r. K. 50/2002 OTK ZU 2004/4A poz. 32).

Wytyczne powinny być tym bardziej rozbudowane, im głębiej ustawa dotyka konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyroku z 25 maja 1998 r. U. 19/97 (OTK ZU 1998/4 poz. 47) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału i równowagi władzy, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Prawodawcze decyzje organu władzy wykonawczej nie mogą kształtować zasadniczych elementów regulacji prawnej (również wyrok z 24 marca 1998 r. K. 40/97 OTK ZU 1998/2 poz. 12).

Użyty w art. 16 ust. 6 pkt 2 InspWetU zwrot „mając na względzie zapewnienie odpowiedniego poziomu i jakości wykonywanych czynności” na gruncie reguł wykładni językowej jest tak dalece niejednoznaczny, że przyznaje upoważnionemu organowi niemal nieograniczoną swobodę w kształtowaniu stawek wynagrodzeń za poszczególne rodzaje czynności. Godzi się w tym miejscu zwrócić uwagę, iż upoważnienie ustawowe musi być wyraźne, nie może być oparte na wykładni celowościowej czy na domniemaniu (wyrok TK z 4 listopada 1997 r., U 3/97, LexPolonica nr 326986, OTK 1997, nr 3-4, poz. 40.).

Formułując zarzut niezgodności art. 16 ust. 6 pkt 2 InspWetU z art. 92 ust. 1 Konstytucji, uwzględniono, iż szczegółowych wytycznych co do treści rozporządzenia nie można zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy zawierającej przepis upoważniający do wydania rozporządzenia.

Redakcja przepisu upoważniającego nie zabezpiecza lekarzy weterynarii przed arbitralnością aktu wykonawczego. Brakuje bowiem przejrzystych kryteriów ustawowych kształtujących wysokość stawek wynagrodzeń za poszczególne rodzaje czynności wykonywanych na skutek wyznaczenia przez powiatowego lekarza weterynarii.

Stwierdzenie niezgodności art. 33 pkt 1 InspWetU z art. 92 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 30 ust. 1 InspWet, Inspekcja Weterynaryjna pobiera opłaty za:

1) kontrolę:

- a) zwierząt,
- b) produktów, połączoną z pobraniem próbek do badań laboratoryjnych

- przeznaczonych do wywozu, handlu lub przemieszczania w celach niehandlowych albo umieszczenia na rynku krajowym, jeżeli przepisy odrębne wymagają zaopatrzenia ich w dokument wystawiony przez urzędowego lekarza weterynarii;
- 2) przeprowadzenie weterynaryjnej kontroli granicznej;
- 3) nadzór nad ubojem zwierząt rzeźnych, w tym badanie przedubojowe i poubojowe, ocenę mięsa i nadzór nad przestrzeganiem w czasie uboju przepisów o ochronie zwierząt;
- 4) badania mięsa zwierząt łownych;
- 5) nadzór nad:
 - a) rozbiorem mięsa,
 - b) przechowywaniem mięsa i produktów mięsnych,
 - c) przetwórstwem mięsa,
 - d) punktami odbioru mleka, przetwórstwem mleka oraz przechowywaniem produktów mlecznych,
 - e) przetwórstwem lub przechowywaniem jaj konsumpcyjnych lub produktów jajecznych,
 - f) pozyskiwaniem, obróbką lub przechowywaniem materiału biologicznego, jaj wylęgowych drobiu lub jaj i gamet przeznaczonych do celów hodowlanych,
 - g) pozyskiwaniem, składowaniem lub przetwarzaniem ubocznych produktów zwierzęcych,
 - h) miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami, a także wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt,
 - i) kwarantanną zwierząt, z wyjątkiem kwarantanny przeprowadzonej w granicznym posterunku kontroli,
 - j) wyladowywaniem albo pierwszą sprzedażą produktów rybołówstwa ze statków rybackich,
 - k) obróbką, przetwórstwem, przechowywaniem ryb, skorupiaków, mięczaków, żab lub ich produktów oraz wyladowywaniem ze statku przetwórnictwa produktów rybołówstwa,
 - l) działalnością związaną ze sprzedażą bezpośrednią,
 - m) wytwarzaniem *środków żywienia zwierząt* i pasz leczniczych przeznaczonych do obrotu oraz warunkami ich przechowywania lub sprzedaży,
 - n) wytwarzaniem *środków żywienia zwierząt* nieprzeznaczonych do obrotu, zawierających dodatki paszowe z grup: antybiotyków, kokcydiostatyków i innych produktów leczniczych i stymulatorów wzrostu oraz warunkami ich przechowywania;

- 6) kontrolę statków rybackich i statków przetwórczych;
- 7) prowadzenie monitorowania substancji niedozwolonych, pozostałości chemicznych, biologicznych, produktów leczniczych i skażeń promieniotwórczych u zwierząt, w ich wydzielinach i wydalinach, w tkankach lub narządach zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego, w wodzie przeznaczonej do pojenia zwierząt oraz *środkach żywienia zwierząt*;
- 8) badania laboratoryjne próbek:
 - a) pobranych w trakcie postępowania związanego z wykryciem substancji niedozwolonych,
 - b) pobranych w czasie sprawowania nadzoru, jeżeli wyniki tych badań wykażą naruszenie przepisów lub są niezbędne do wydania świadectwa zdrowia albo wynikają ze szczególnych wymagań państwa, dla którego jest przeznaczony produkt;
- 9) wydawanie pozwoleń weterynaryjnych na przywóz przesyłek zwierząt lub produktów, jeżeli przepisy odrębne tak stanowią;
- 10) badania kontrolne zakażeń zwierząt w kierunku bonamiozy i marteilliozy;
- 11) badanie mięsa w przypadku złożenia przez posiadacza mięsa odwołania od decyzji w sprawie oceny tego mięsa, jeżeli wynik powtórnego badania potwierdzi pierwotną ocenę.

Artykuł 33 InspWet stanowi, iż minister właściwy do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy sposób ustalania i wysokość opłat za wykonanie czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1,
 - 2) sposób i miejsce pobierania opłat,
 - 3) sposób przekazywania Komisji Europejskiej informacji w zakresie określonym w pkt 1 i 2
- mając na względzie przepisy Unii Europejskiej w zakresie zasad pobierania i wysokości opłat za czynności weterynaryjne.

Działając na podstawie art. 33 InspWetU, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 15 grudnia 2006 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania i wysokości opłat za czynności wykonywane przez Inspekcję Weterynaryjną, sposobu i miejsc pobierania tych opłat oraz sposobu przekazywania informacji w tym zakresie Komisji Europejskiej (Dz. U. z 2007 r. Nr 2, poz. 15, z późn. zm.).

Zdaniem Rady Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, upoważnienie określone w art. 33 pkt 1 InspWetU, wbrew wymogom wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, nie zawiera szczegółowych wytycznych dotyczących ustalania wysokości opłat za czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1 InspWetU. Odwołanie się przez ustawodawcę do kategorii „przepisów Unii Europejskiej w zakresie zasad i wysokości opłat za czynności weterynaryjne”, czyni wytyczną zbyt ogólnikową. W tej mierze aktualna pozostaje argumentacja przytoczona w związku z zarzutem niezgodności art. 16 ust. 6 pkt 2 InspWetU z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Brak precyzyjnego określenia kryteriów, które powinny być brane pod uwagę przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia, skutkowało tym, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydając rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2006 r. nie wziął pod uwagę wytycznych, które wprost i szczegółowo zostały określone w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz. Urz. UE L 165 z 30.04.2004, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, str. 200). W tym miejscu należałoby podnieść kwestię doktryny supremacji prawa wspólnotowego, wielokrotnie potwierdzanej w orzecznictwie zarówno krajowym jak i unijnym. Przyjmując powyższe, należy wskazać, iż treść zawarta w art. 33 pkt 1 InspWetU jest sprzeczna z brzmieniem art. 27 ust. 12 rozporządzenia (WE) Nr 882/2004.

Przekazując powyższe, Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej, wnosi o pozytywne rozpatrzenie niniejszej prośby.

Rada Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej:

1. Marek Kubica

2. Tadeusz Perskiewicz

3. Stanisław Paclawski

4. Henryk Boroń

5. Witold Mazur

6. Jan Pawiński

7. Zdzisław Czerwiński

8. Maciej Prost

9. Piotr Piwowarczyk

10. Andrzej Pliszka

11. Bogdan Otłowski