

Warszawa, dnia 13 lipca 2012 r.

**OPINIA W PRZEDMIOCIE PODSTAW PRAWNYCH WYSTĄPIENIA DO
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z WNIOSEM O ZBADANIE
ZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ PRZEPISU ART. 33 PKT 1 USTAWY O
INSPEKCJI WETERYNARYJNEJ**

Działając na zlecenie Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, przedstawiam następującą opinię w przedmiocie określonym w tytule.

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna zwróciła się z prośbą o wydanie opinii co do ewentualnych podstaw prawnych wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 33 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2010 r., Nr 112, poz. 744 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Do pytania Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej dołączono wcześniejsze pisma dotyczące sprawy. Zgodnie z przedstawionym stanem faktycznym, Zachodniopomorska Izba Lekarsko-Weterynaryjna listem z dnia 14 grudnia 2011 r. zwróciła się do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z prośbą o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności dwóch przepisów przedmiotowej ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Izba dowodziła, że wskazane przepisy ustawy (art. 16 ust. 6 pkt 2, ustanawiający upoważnienie ustawowe do wydania przez ministra właściwego do spraw rolnictwa rozporządzenia w sprawie określenia warunków i wysokości wynagrodzenia za wykonywanie czynności Inspekcji przez lekarzy weterynarii niebędących

pracownikami Inspekcji, oraz art. 33 pkt 1, który ustanawia blankietowe upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie określenia sposobu ustalania oraz wysokości opłat za określone w ustawie czynności), są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zachodniopomorska Izba Lekarsko-Weterynaryjna podnosiła, że przepis ustawy w obecnym kształcie ustanawiający upoważnienie do wydania rozporządzenia, narusza wymagania określone przez ustrojodawcę w przepisie art. 92 ust. 1 Konstytucji. W swoim piśmie skierowanym do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Zachodniopomorska podkreślała, że *„upoważnienie określone w art. 33 pkt 1 InspWetU, wbrew wymogom wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji, nie zawiera szczegółowych wytycznych ustalania wysokości opłat za czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1 InspWetU. Odwołanie się przez ustawodawcę do kategorii „przepisów prawa Unii Europejskiej w zakresie zasad pobierania 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.”*

Co więcej – zdaniem Izby – nieprecyzyjne określenie przez ustawodawcę wytycznych znalazło skutek w postaci wydanego rozporządzenia, które jest sprzeczne z obowiązującymi aktami prawa unijnego. Jak podkreślono w liście z dnia 14 grudnia 2011 r. *„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...”*. Sytuacja taka prowadzi do sprzeczności treściowej między normami obowiązującymi w systemie prawa.

Odpowiedzią na list Zachodniopomorskiej Izby Weterynaryjnej był list z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w którym Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii zwrócił uwagę, że podmiotami uprawnionymi do wystąpienia do

Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 188 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji są ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych, zatem organem legitymowanym do zainicjowania postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności aktu normatywnego jest Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna, nie zaś Zachodniopomorska Izba Lekarsko-Weterynaryjna.

2. W przedłożonym w dniu 26 czerwca 2012 r. piśmie - zleceniu Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej zawężono pytanie do określenia podstaw prawnych wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie, że art. 33 pkt 1 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem opinii należy uczynić zatem relację przepisów art. 33 pkt 1 analizowanej ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Jako punkt wyjścia rozważyć należy, przyjętą przez ustrojodawcę w rozdziale III Konstytucji „Źródła prawa” konstrukcję rozporządzenia jako aktu niesamoistnego i wykonawczego wobec ustawy. Rozporządzenie – jako akt normatywny będący źródłem powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji) – reguluje sytuację prawną jednostek: osób fizycznych, prawnych i innych jednostek organizacyjnych, może być zatem podstawą decyzji dotyczących obywateli, organów państwowych, wszelkich instytucji, organizacji publicznych oraz prywatnych (tak np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003 r., SK 37/02).

Rozporządzenia nie mają jednak charakteru samoistnego, wydawane są przez enumeratywnie wymienione przez ustrojodawcę podmioty, wyłącznie na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania (art. 92 ust. 1 Konstytucji). W odróżnieniu od ustawy, jako podstawowego samoistnego źródła prawa, rozporządzenie ma charakter wykonawczy i niesamoistny (niesamodzielny).

Rozporządzenie zostaje w ten sposób nie tylko podporządkowane (zgodnie z hierarchiczną budową systemu prawnego ma słabszą moc derogującą), lecz uzależnione merytorycznie od aktu parlamentu – jego treści i celu. Związek między ustawą i rozporządzeniem ma charakter nie tylko funkcjonalny, ale i merytoryczny (A.

Malinowski, *Zarys metodyki pracy legislatora*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 195). Organ wydający rozporządzenie zostaje w ten sposób „związany” aktem legislatywy. Konstrukcja taka powoduje swoiste uzależnienie organów władzy wykonawczej (podmioty konstytucyjnie upoważnione do stanowienia rozporządzeń) od władzy parlamentu, jako organu legislatywy i głównego przedstawiciela Narodu.

Konsekwencją takiej konstrukcji rozporządzenia oraz zasady hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa (art. 87 Konstytucji) jest stawiany wobec niego wymóg zgodności, zarówno z Konstytucją, jak i wszystkimi innymi aktami rangi ustawowej. Parlament – jak zauważył Trybunał Konstytucyjny – *„nie może w dowolnym zakresie ‘cedować’ funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej”* i niedopuszczalne jest, by *„prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97).

Ścisłe powiązanie merytoryczne i funkcjonalne rozporządzenia z ustawą wyklucza wprowadzanie przepisami rozporządzenia treści niezgodnych z ustawą, wprowadzanie treści wykraczających poza zakres spraw przekazanych upoważnieniem lub powtarzanie norm ustawowych w rozporządzeniu. W przypadku takim doszłoby bowiem do wykroczenia poza konstytucyjny model rozporządzenia jako aktu wykonawczego, a ustawodawca naraziłby się na ryzyko stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności aktu z Konstytucją lub ustawą.

Co więcej, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny – treść wykonującego ustawę rozporządzenia uzależniana zostaje od treści i celu ustawy upoważniającej, który możliwy jest do ustalenia na podstawie całościowej analizy jej rozwiązań, nie może być pozostawiony swobodnej interpretacji, zrekonstruowany arbitralnie i w oderwaniu od celu aktu zawierającego delegację (tak np. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/98).

4. By rozporządzenie zachowało swój wykonawczy oraz niesamoistny charakter, ustrojodawca stawia szereg wymagań przepisom ustawowym upoważniającym do wydania rozporządzenia. Problem „delegacji” ustawowych w

kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji jest przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z przyjmowanym w doktrynie i orzecznictwie stanowiskiem, ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia winno w pełni odpowiadać warunkom z art. 92 ust. 1 Konstytucji, których naruszenie spowodować może uznanie przepisu ustawy za niekonstytucyjny. Upoważnienia nieprecyzyjnie sformułowane, pozostawiające nadmierną swobodę organowi upoważnionemu albo przyznające arbitralną możliwość rozstrzygania o treści aktu wykonawczego – narażają przepis na niebezpieczeństwo stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny.

Z literalnego brzmienia przepisu ustawy zasadniczej (*„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”*) wynika, że ustawowy przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego powinien 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)”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2006 r., K 55/05).

W doktrynie prawa konstytucyjnego mówi się nieraz o „potrójnej szczegółowości” upoważnienia – szczegółowości „podmiotowej”, „przedmiotowej” oraz „treściowej”. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że *„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”)*. Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych „wytycznych” stanowi nowość w naszym systemie prawnym...” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., K 12/99).

Wytyczne bywają określane jako „dyrektywy”, „kierunki działania”, „wskazówki” (S. Wronkowska M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 150). W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraźnie mówił o „*obowiązku takiego zredagowania przepisu upoważnienia, aby wyznaczał pewne minimum kierunku unormowań, jakie mają być zawarte w akcie wykonawczym*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., K 12/99). Upoważnienie nie może przy tym mieć charakteru blankietowego albo pozwalać na wydanie przepisów wykonawczych w kwestiach, które dopiero w przyszłości zostaną unormowane (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., K 4/95).

Wytyczne powinny być sformułowane w taki sposób, by pozwalały organowi upoważnionemu poznać intencje ustawodawcy, ukierunkowując merytorycznie treść aktu wykonawczego (tak np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2006 r., K 27/05). „*Wytyczne nie są bowiem formalnym ozdobnikiem przepisu odsyłającego, lecz środkiem zabezpieczającym znaczenie treści ustawy w kształtowaniu normy wywodzonej z ustawy i rozporządzenia łącznie zastosowanych*” (A. Bałaban, *Wytyczne ustawowe*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 2/2002, s. 113).

5. Będący przedmiotem opinii przepis art. 33 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej ustanawia upoważnienie do wydania rozporządzenia przez konstytucyjnie uprawniony do tego organ władzy publicznej (ministra właściwego do spraw rolnictwa działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych) i określa zakres spraw przekazanych do uregulowania („*szczegółowy sposób ustalania i wysokość opłat za wykonanie czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy*”). W ten sposób spełnione zostają dwa wymogi „szczegółowości” upoważnienia – podmiotowa oraz przedmiotowa.

6. Wątpliwości budzić może natomiast kwestia spełnienia trzeciego kryterium – „konkretności treściowej”, czyli w istocie poprawnego sformułowania wytycznych. Jest to kwestia o tyle doniosła, że – mimo poprawnego określenia podmiotu upoważnionego oraz przedmiotu sprawy podlegającego określeniu w rozporządzeniu – wadliwość wytycznych może stanowić wystarczającą przesłankę

pozwalającą uznać przepis ustawy za naruszający normę z art. 92 ust. Konstytucji. Wyraźnie przesądza o tym sam Trybunał Konstytucyjny: „*wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwe należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji zostaną spełnione*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., K 12/99).

Wydaje się, że obecne brzmienie przepisu art. 33 pkt 1 ustawy: „*minister właściwy do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób ustalania i wysokość opłat za wykonanie czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1 (...) mając na względzie przepisy Unii Europejskiej w zakresie zasad pobierania i wysokości opłat za czynności weterynaryjne*” pozostawia nie tylko zbyt dużą swobodę ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, ale uzależnia treść aktu wykonawczego od nieokreślonych bliżej przepisów unijnych – co więcej, mogących mieć różny walor prawny w świetle zasad prawa Unii Europejskiej, uznanych w naszym kraju (por. ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej – M.P. Nr 20, poz. 359).

W analizowanym przepisie ustawodawca nie określił – ani w sposób pozytywny ani negatywny – treści i celu, które ma uwzględnić upoważniony do wydania aktu wykonawczego organ. Innymi słowy, ustawa nie określa żadnego kryterium, którym powinien się kierować minister właściwy do spraw rolnictwa.

Zastosowana w ustawie formuła jest też wadliwa w ten sposób, że nie daje jasnej wskazówki w jaki sposób przepisy Unii Europejskiej mają przekładać się na kształt regulacji w rozporządzeniu. Ustawodawca nie wskazał, w jaki sposób treść regulacji prawa wspólnotowego oddziaływać ma na normy rozporządzenia – czy sposób ustalania opłat przebiegać ma według identycznej procedury, czy wysokość opłat za

czynności ma odpowiadać minimalnym sumom ustalonym przez przepisy prawa unijnego, czy też może wydający rozporządzenie minister właściwy do spraw rolnictwa zobligowany zostaje do zapoznania się z obowiązującymi regulacjami unijnymi tak, by wydane rozporządzenie nie zawierało norm sprzecznych z normami wynikającymi z prawa Unii Europejskiej. W tym ostatnim przypadku, chodziło by o nakaz uwzględniania przepisów prawa UE, który i tak jest oczywisty – ze względu na uznane pierwszeństwo norm prawa unijnego, z którego wynika także nakaz tworzenia prawa krajowego w sposób „przyjazny” dla prawa UE.

Formułując w ten sposób przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, ustawodawca popełnił jeden z najpoważniejszych błędów, jakich mógł się dopuścić. Pisząc o wymaganiach stawianym przepisom delegującym do wydania rozporządzenia, Sławomira Wronkowska oraz Maciej Zieliński wyraźnie przestrzegają przed stosowaniem tej metody legislacyjnej: *„Najczęściej przy ich formułowaniu popełnia się błędy polegające na tym, że [...] odsyłają do aktów, norm czy postanowień, które prawodawca musiałby brać pod uwagę, niezależnie od tego, czy tego rodzaju odesłanie sformułowano (np. „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia [...], mając na względzie obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej[...])”* (S. Wronkowska M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 153).

Uznaje się, że przepis upoważniający do wydania rozporządzenia powinien być sformułowany bez odesłań do innych ustaw obowiązujących w systemie prawa, a nawet, chyba że przemawiają za tym szczególne względy redakcyjne, do innych przepisów tej ustawy. Za niewłaściwe należy uznać odsyłanie do przepisów bliżej nieokreślonych aktów normatywnych Unii Europejskiej. Autorzy „Komentarza do zasad techniki prawodawczej” kilkakrotnie powtarzają tę tezę: *„Za niedopuszczalne natomiast należy uznać odsyłanie w przepisie upoważniającym do przepisów, które są wskazane w sposób ogólnikowy, np.: „Minister [...] określi, w drodze rozporządzenia [...] uwzględniając obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej”* (S. Wronkowska M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004 s. 156).

Podkreślić należy, iż wymóg zamieszczenia wytycznych wobec rozporządzenia dotyczy materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Określenie organu wydającego i procedury współdziałania z innym podmiotem („w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych”) nie czyni zadość konstytucyjnym wymogom stawianym przepisowi upoważniającemu (tak np.: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., K 12/99).

Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem, wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie upoważniającym, ale – w myśl zasady jednolitości ustawy – dopuszczalne jest takie ich sformułowanie, by mogły zostać zrekonstruowane na podstawie przepisów całej ustawy, w tym przepisów ogólnych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08). „Jeżeli jednak rekonstrukcja taka jest niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2002 r., P 1/01). Taka właśnie sytuacja ma miejsce w przypadku opiniowanej ustawy.

7. Konstruując w ten sposób przepis upoważniający, ustawodawca posłużył się formułą legislacyjnie błędną, pozostawiając zbyt szeroki zakres swobody organowi upoważnionemu do wydania rozporządzenia. Analizowany przepis dostarcza nie tylko zbyt ogólnikowego określenia treści aktu wykonawczego, ale i – co jest ewidentnie niedopuszczalne – odsyła do aktu innego niż ustawa.

Ustawodawca nie zrealizował w ten sposób swojego konstytucyjnego obowiązku do dostarczenia dyrektyw co do treści norm, które zostaną zawarte w rozporządzeniu. „Wyznaczenie rodzaju i zakresu spraw przekazywanych do unormowania nie przesądza bowiem, jakie rozwiązanie przyjmie twórca rozporządzenia; ustrojodawca nakazuje więc, by wyznaczyć w ustawie kierunek merytoryczny przyszłego unormowania i w ten sposób łączyć bardzo silnie rozporządzenie z ustawą upoważniającą” (S. Wronkowska M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 151).

Ciążący na ustawodawcy obowiązek formułowania wytycznych przy konstruowaniu przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia ma w założeniu

kierunkować działanie organu wydającego rozporządzenie i nie powinien ograniczać się do formalnego wskazania, że podmiot upoważniony uwzględni inne regulacje obowiązujące w danej dziedzinie prawa (tym bardziej w bliżej nieokreślonych przepisach prawa Unii Europejskiej, które i tak mogą, choć gdy idzie o „miękkie prawo” nie muszą, wiązać treściowo organy polskich władz publicznych). Przepis upoważniający w obecnym brzmieniu, odsyłając do bliżej nieokreślonych przepisów Unii Europejskiej, pozwala organowi wydającemu rozporządzenie zlekceważyć treść oraz cel ustawy, na podstawie której uzyskał upoważnienie. Istnieje prawdopodobieństwo, że wydane na tak sformułowanej podstawie prawnej rozporządzenie merytorycznie i aksjologicznie nie tylko „oderwie” się od ustawy, ale wprowadzi treści z nią wprost niezgodne. Co więcej, istnieje ryzyko, że treść rozporządzenia uzależniona od przepisów prawa unijnego, będzie „dublować” te regulacje, także w zakresie „miękkiego prawa” - w mniejszym natomiast stopniu „wykonywać” ustawę.

8. Należy zauważyć, że w obecnie obowiązujących ustawach ustawodawca, formułując przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia, niejednokrotnie odsyła do przepisów prawa unijnego, lecz czyni to w sposób bardziej precyzyjny, niebudzący poważniejszych wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Wskazując organ kompetentny do wydania aktu wykonawczego, określając precyzyjnie jego przedmiot oraz odsyłając do odpowiednich przepisów ze wskazaniem kryteriów i kierunków treściowych, które winny być uwzględnione.

Przykładowo: w ustawie z dnia 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz.U. Nr 204, poz. 1281 z późn. zm.) przepis art. 8 ust. 4 ustanawia upoważnienie w brzmieniu: *„Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres danych zamieszczanych w rejestrze zwierząt gospodarskich oznakowanych, w zależności od gatunku, mając na względzie potrzebę zapewnienia kontroli przemieszczania się zwierząt gospodarskich, ochronę zdrowia ludzi oraz zwierząt, a także obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej”*.

Podobnie w art. 17 ust. 5 tej samej ustawy: *„Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób oznakowania zwierząt gospodarskich, w tym wzory znaków identyfikacyjnych oraz wymagania i warunki techniczne kolczyków dla zwierząt gospodarskich, mając na względzie zdrowie zwierząt gospodarskich i trwałość informacji umieszczonych na kolczyku oraz obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej”* – wytyczne nie ograniczają się tu do odesłania do bliżej nieokreślonych przepisów Unii Europejskiej, ale na podstawie przepisu może zrekonstruować wymóg uwzględnienia „zdrowia zwierząt gospodarskich i trwałość informacji umieszczonych na kolczyku” albo „potrzebę zapewnienia kontroli przemieszczania się zwierząt gospodarskich, ochronę zdrowia ludzi oraz zwierząt”.

W innym akcie normatywnym – ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94 z późn. zm.) w podobny sposób skonstruowano przepisy upoważniające: *„Minister właściwy do spraw rolnictwa może określić, w drodze rozporządzenia, organizmy szkodliwe lub rośliny, produkty roślinne lub przedmioty, do których mogą być stosowane odstępstwa od wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 1, ze wskazaniem zakresu tych odstępstw, mając na względzie zagrożenie fitosanitarne, jakie stanowią te organizmy szkodliwe lub rośliny, produkty roślinne lub przedmioty, i przepisy Unii Europejskiej w tym zakresie”* (art. 20 ust. 2). W tym przypadku istotną dyrektywą jest kierowanie się „zagrożeniem fitosanitarnym”.

Warto zwrócić uwagę na inną stosowaną w obowiązujących ustawach – wydaje się bardziej poprawną – konstrukcję przepisów upoważniających, które zobowiązują organ wydający rozporządzenie do uwzględnienia regulacji prawa unijnego. Tak np. przepis art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371, z późn. zm.): *„minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wzór zezwolenia, o którym mowa w art. 19a, oraz wzór zezwolenia i wypisu z zezwolenia, o którym mowa w art. 18, uwzględniając zakres niezbędnych danych, a także mając na uwadze przepisy rozporządzenia nr 2121/98/WE z dnia 2 października 1998 r. określającego szczegółowe zasady*

stosowania rozporządzeń nr 684/92/EWG i nr 12/98/WE, w sprawie dokumentów wymaganych w międzynarodowym transporcie osób wykonywanym autobusami i autokarami (Dz. Urz. WE L 268 z 03.10.1998)”. W przypadku tak sformułowanych przepisów upoważniających, nie może budzić wątpliwości jakie konkretnie regulacje (do tego o jakiej mocy prawnej) należy uwzględnić projektując kształt rozporządzenia.

9. Podsumowując, należy stwierdzić, że przepis art. 33 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia, którego szczegółowość treściowa jest zbyt ogólna. Analizowany przepis wyznacza wytyczne w sposób pozorny i wydaje się, że w ten sposób narusza konstytucyjne wymagania określone w art. 92 ust. ustawy zasadniczej.

Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, wydaje się zasadne wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli następczej określonej w przepisie art. 188 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji w celu zbadania zgodności przepisu art. 33 pkt 1 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na gruncie regulacji konstytucyjnych i ustawowych nie może budzić wątpliwości, że jedynym organem samorządu zawodowego weterynarzy zdolnym zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna, a kierowane przez nią wnioski dotyczyć mogą wyłącznie aktów normatywnych dotyczących spraw objętych zakresem jej działania.

Z tego punktu widzenia, można podzielić pogląd Dyrektora Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wyrażony w piśmie z dnia 29 lutego 2012 r. do Zachodniopomorskiej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej. Mimo, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów przysługuje jej osobowość prawna (art. 8 ust. 3 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych), a do zadań jednostek samorządu zawodowego weterynarzy 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 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych) – Konstytucja precyzyjnie określa podmioty legitymowane do zainicjowania postępowań w sprawie

stwierdzenia konstytucyjności przepisów prawa. Zgodnie z art. 191 pkt 4 Konstytucji, z wnioskiem w sprawie hierarchicznej kontroli źródeł prawa, wystąpić mogą „ogólnokrajowe organy organizacji zawodowych”.

Wobec powyższych uwag, należy stwierdzić, iż z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić może Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna, nie zaś Zachodniopomorska Izba Lekarsko-Weterynaryjna.

*

W konkluzji należy stwierdzić, że:

1. Przepis art. 33 pkt 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej stanowi upoważnienie do wydania przez ministra właściwego do spraw rolnictwa rozporządzenia, określającego szczegółowy sposób ustalania i wysokość opłat za wykonanie czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy;
2. Wytyczne upoważnienia mają charakter zbyt ogólnikowy – ustawodawca ograniczył się do wskazania, że organ wydający rozporządzenie powinien mieć „na względzie przepisy Unii Europejskiej w zakresie zasad pobierania i wysokości opłat za czynności weterynaryjne”;
3. Tak określone wytyczne nie odpowiadają wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji;
4. Legitymowana do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją przepisu ustawy jest Krajowa Izba Lekarsko-Weterynaryjna działająca poprzez Radę.

dr Krzysztof Koźmiński

prof. dr hab. Hubert Izdebski

radca prawny, adwokat