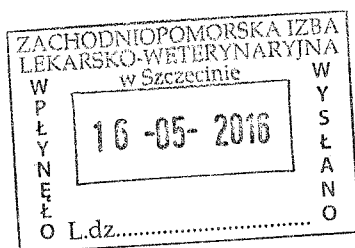




KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Biuro Prawa i Ustroju
BPU.0748.18.2016



Warszawa, dnia 9 maja 2016 r.

Pan
Marek Kubica
Prezes Zachodniopomorskiej Izby
Lekarsko-Weterynaryjnej
ul. Wielkopolska 32/U3
70-450 Szczecin

Szanowny Panie Prezisie,

W odpowiedzi na Państwa pismo z 29 marca 2016 r., Biuro Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej uprzejmie informuje, że nie znajduje podstaw do wystąpienia przez Prezydenta RP z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, w trybie art. 188 ust. 1 w związku z art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 ze zm.), o stwierdzenie niezgodności art. 16 ust. 6 pkt 2 oraz art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2004 r. nr 33, poz. 287 ze zm., zwanej dalej *ustawą o Inspekcji Weterynaryjnej* lub *ustawą*) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Na mocy kwestionowanej przez Państwa normy, wynikającej z przepisu art. 16 ust. 6 pkt 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, minister właściwy do spraw rolnictwa, po zasięgnięciu opinii Głównego Lekarza Weterynarii oraz Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków i wysokości wynagrodzenia za wykonywanie czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy (wyznaczonych lekarzom weterynarii niebędących pracownikami Inspekcji przez powiatowego lekarza weterynarii, gdy z przyczyn finansowych lub organizacyjnych nie jest w stanie wykonać ustawowych zadań Inspekcji), mając na względzie zapewnienie odpowiedniego poziomu i jakości wykonywanych czynności.

Powyższą delegację wykonuje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i wysokości wynagrodzenia za wykonywanie czynności przez lekarzy weterynarii i inne osoby wyznaczone przez powiatowego lekarza weterynarii (Dz.U. z 2013 r. poz. 388).

Na podstawie drugiego, kwestionowanego przez Państwa przepisu, minister właściwy do spraw rolnictwa, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób ustalania i wysokość opłat za wykonanie czynności, o których mowa w art. 30 ust. 1 (m.in. kontrolę i nadzór, badanie mięsa, prowadzenie monitorowania substancji niedozwolonych oraz badań laboratoryjnych, wydawanie pozwoleń weterynaryjnych – przez Inspekcję Weterynaryjną), mając na względzie przepisy Unii Europejskiej w zakresie zasad pobierania i wysokości opłat za czynności weterynaryjne (art. 33 pkt 1 ustawy).

W celu realizacji powyższej normy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2006 r. 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 2013 r. poz. 388, zwane dalej *rozporządzeniem z 15 grudnia 2006 r.*).

Wskazany przez Państwa wzorzec kontroli – art. 92 ust. 1 Konstytucji – określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe – musi uwzględniać aspekt podmiotowy i przedmiotowy oraz treściowy, czyli określać wytyczne dotyczące treści aktu. Należy przy tym pamiętać, że sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (wyroki z: 19 czerwca 2008 r., P 23/07, 31 marca 2009 r., K 28/08 i 9 marca 2011 r., P 15/10). Przy tym, „minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki” (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 26 października 1999 r., K 12/99, 26 kwietnia 2004 r., K 50/02, 9 marca 2011 r., P 15/10, 3 kwietnia 2012 r., K 12/11 i 16 lipca 2013 r., P 53/11).

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia (wyrok z 7 listopada 2000 r., K 16/00). Na tle regulacji art. 16 ust. 6 pkt 2 ustawy, podstawową kategorią różnicującą wysokość wynagrodzenia za wykonywane czynności jest zapewnienie odpowiedniego ich poziomu oraz jakości. W przypadku normy wynikającej z art. 33 pkt 1 ustawy, wysokość opłat za wykonanie czynności przez Inspekcję Weterynaryjną będą definiować w przeważającej mierze przepisy Unii Europejskiej w zakresie zasad pobierania i wysokości opłat za czynności weterynaryjne.

Należy jednak zauważyć, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 26 października 1999 r., K 12/99, 9 listopada 1999 r., K 28/98, 14 grudnia 1999 r., K 10/99, 27 czerwca 2000 r., K 20/99, 17 października 2000 r., K 16/99, 13 marca 2001 r., K 21/00, 16 marca 2004 r., K 22/03, 25 stycznia 2005 r., K 25/04, 12 września 2006 r., K 55/05 i 31 marca 2009 r., K 28/08).

Mając powyższe na uwadze, w celu dookreślenia wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, o którym mowa w art. 16 ust. 6 pkt 2 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, należy przytoczyć art. 16 ust. 7 pkt ustawy, w którym ustawodawca zastrzegł, że wykonywanie przedmiotowych czynności nie stanowi zatrudnienia w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Istotna jest tu także regulacja art. 17 ustawy, zawierającego szczegółowe wyliczenie kosztów, które zaliczają się do wydatków związanych z wykonywaniem czynności, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy (m.in. wynagrodzenie osób niebędących pracownikami Inspekcji, obsługa finansowa, sprzęt i materiały związane z wykonywaniem tych czynności, w tym: do prowadzenia dokumentacji oraz gromadzenia i przesyłania danych, odczynniki do badań na włośnię, odzież ochronna do badania przedubojowego i poubojowego zwierząt rzeźnych i mięsa; konserwacja i naprawy tego sprzętu, tusz i pieczęcie do znakowania mięsa; badania laboratoryjne niezbędne do wydania oceny mięsa; szkolenia lekarzy weterynarii oraz innych osób wykonujących te czynności; koszty dojazdów oraz użytych produktów leczniczych weterynaryjnych lub wyrobów medycznych).

W celu sprecyzowania ustawowych wytycznych co do treści rozporządzenia, do którego wydania zobowiązuje art. 33 pkt 1 ustawy, należy uwzględnić obszerny katalog art. 30 ust. 1 ustawy, szczegółowo wyliczający poszczególne czynności, za które Inspekcja Weterynaryjna może pobierać przedmiotowe opłaty (np. nadzór nad *przetwórstwem lub przechowywaniem jaj konsumpcyjnych lub produktów jajecznych, pozyskiwaniem, obróbką lub przechowywaniem materiału biologicznego, jaj wylęgowych drobiu lub jaj i gamet przeznaczonych do celów hodowlanych; kwarantanną zwierząt, z wyjątkiem kwarantanny przeprowadzonej w granicznym posterunku kontroli; wyladowywaniem albo pierwszą sprzedażą produktów rybołówstwa ze statków rybackich*).

Wskazania zawarte w ustawie, dotyczące materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu, znajdują się także w art. 30 ust. 2 i 3 ustawy, w którym

ustawodawca precyzuje, które koszty dolicza się do opłat za czynności podejmowane przez Inspekcję Weterynaryjną. Przykładowo, do opłat za kontrolę zwierząt oraz produktów, połączoną z pobraniem próbek do badań laboratoryjnych, nadzór nad miejscami gromadzenia, skupu lub sprzedaży zwierząt, targowiskami, a także wystawami, pokazami lub konkursami zwierząt, a także kwarantanną zwierząt, z wyjątkiem kwarantanny przeprowadzonej w granicznym posterunku kontroli, dolicza się koszty *szczegółowych badań i zabiegów specjalistycznych, w tym badań w kierunku reakcji alergicznych, badań serologicznych, pobrania próbek płynów ustrojowych, wydzielin i wydaliny, wymazów, wypłuczyn oraz badań laboratoryjnych* (art. 30 ust. 2 pkt 3).

Wskazówki ograniczające swobodę treści rozporządzenia ustawodawca zawarł także w art. 31 ustawy. Na podstawie jego ust. 1, w przypadku gdy ubój zwierząt i badanie poubojowe odbywa się na terenie gospodarstwa lub fermy, opłaty za nadzór nad ubojem zwierząt rzeźnych, w tym badanie przedubojowe i poubojowe, ocenę mięsa i nadzór nad przestrzeganiem w czasie uboju przepisów o ochronie zwierząt, a także za badania mięsa zwierząt łownych, związanych z badaniem na terenie gospodarstwa lub fermy albo rzeźni o małej zdolności produkcyjnej powiększa się o 100% w celu pokrycia kosztów badania. W ust. 5 zastrzeżono natomiast, że w przypadku wyładowywania produktów rybołówstwa ze statku rybackiego lub statku przetwórci, pływających pod banderą państwa trzeciego, do opłaty za badanie dolicza się koszty czynności związanych z kontrolą tych statków.

Zamiar ustawodawcy co do charakteru omawianych opłat daje się wyczytać z treści art. 34 ustawy, zgodnie z którym do należności pieniężnych z tytułu opłat określonych na podstawie ustawy stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W tym kontekście warto podkreślić, że konstytucyjny wymóg uregulowania w ustawie zasadniczych elementów obowiązku daninowego (w tym jej wysokości), jest odnoszony w orzecznictwie i nauce prawa do podatków i innych danin publicznych.

Prawo i doktryna finansów publicznych wyróżnia natomiast obok danin publicznych – nakładanych przez państwo ciężarów, które w zamian nie ponosi żadnego świadczenia – *opłaty*, w przypadku których mamy do czynienia z ekwiwalentnym świadczeniem ze strony państwa. Opłata nie jest ciężarem lub świadczeniem publicznym (podatkiem czy inną daniną publiczną), o których mowa w art. 84 i art. 217 Konstytucji, a których celem jest pozyskanie przez państwo środków dla wypełniania stojących przed nim zadań. Jej źródła nie można poszukiwać w ustawie podatkowej, nie jest też bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, gdyż w zamian wnoszący opłatę otrzymuje swoistą usługę publiczną świadczoną przez wyspecjalizowaną jednostkę organizacyjną aparatu państwowego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 maja 2003 r., P 21/01).

Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznał konstytucyjność ustawowego upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości wpisów w sprawach cywilnych (P 21/01). Analogiczne rozwiązania funkcjonują w systemie prawnym m.in. w ustawach: o systemie oceny zgodności, o identyfikacji i rejestracji zwierząt, o produktach biobójczych, o dokumentach paszportowych.

W zamian za opłatę, o której mowa w art. 30 ust. 1 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, świadczona jest ze strony państwa usługa, np. przeprowadzenie weterynaryjnej kontroli granicznej czy wydanie pozwolenia weterynaryjnego na przywóz przesyłek zwierząt lub produktów. Z uwagi na powyższe trudno zakwalifikować powyższe opłaty jako podatek czy inną daninę publiczną, wobec których odnosi się konstytucyjny obowiązek określenia w ustawie istotnych elementów ich konstrukcji.

Wypada także zauważyć, że nawet gdyby zakwalifikować przedmiotowe opłaty do innych niż podatki danin publicznych, to zgodnie z językowo-logiczną wykładnią art. 217 Konstytucji, jedynie *nakładanie* (ustanawianie) danin publicznych następuje w drodze ustawy. Pozostałe elementy konstrukcji wobec której istnieje wymóg regulacji ustawowej (określenie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, kategorii

podmiotów zwolnionych od podatków, zasad przyznawania ulg i umorzeń) dotyczą wyłącznie podatków (W. Sokolewicz [w:] *Komentarz do art. 217 Konstytucji*, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005).

Niekonstytucyjności konstrukcji delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia z art. 33 pkt 1 ustawy nie uzasadnia, wydaje się, zarzut niezgodności rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 15 grudnia 2006 r. z wytycznymi określonymi 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. U. UE L 165 z 30.04.2004, str. 1, ze zm., zwanym dalej *rozporządzeniem nr 882/2004*).

Należy bowiem rozróżnić konstytucyjne warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia od przesłanek legalności wydanego na tej podstawie aktu wykonawczego. Wymogi, jakim powinno odpowiadać rozporządzenie określa także wspomniany wyżej art. 92 Konstytucji, zgodnie z którym jest ono legalne, jeśli zostało wydane przez organ upoważniony, służy realizacji ustawy i mieści się w zakresie spraw przekazanych przez nią do uregulowania, odpowiada merytorycznej treści dyrektywnej, której wykonaniu przepisy rozporządzenia mają służyć (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 19 czerwca 2008 r., P 23/07, 31 marca 2009 r., K 28/08 i 9 marca 2011 r., P 15/10). Ewentualna niezgodność z Konstytucją aktu wydanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania nie świadczy o niekonstytucyjności ustawowego upoważnienia do jego wydania.

Wydaje się, że kwestionowany art. 33 pkt 1 ustawy nie krzyżuje się ze wskazanym przez Państwa wzorcem z art. 27 ust. 12 rozporządzenia nr 882/2004, na mocy którego państwa członkowskie zostały zobligowane do podania do publicznej wiadomości metod obliczania opłat oraz podania ich do wiadomości Komisji, która bada, czy opłaty są zgodne z wymaganiami tego rozporządzenia. Przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu wykonawczym szczegółowego sposobu ustalania i wysokości opłat nie świadczy o niezrealizowaniu przez ustawodawcę krajowego zobowiązań unijnych.

Jednocześnie pragniemy podkreślić, że zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, prawo do uruchomienia hierarchicznej kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym – zarówno w sprawach zgodności ustaw z Konstytucją, jak i zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami (art. 188 Konstytucji) – mają ogólnokrajowe władze organizacji zawodowych, jeśli kwestionowany akt prawny dotyczy ich zakresu działania.

Uzasadnieniem przyznania legitymacji szczególnej ogólnokrajowym władzom organizacji zawodowych jest, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przyznanie ochrony interesom związanym z wykonywaniem zawodu przez jej członków, zwłaszcza w aspekcie nałożonych obowiązków i przyznanych uprawnień. Wnioskodawca jest w takiej sytuacji zarówno adresatem kwestionowanego aktu normatywnego (konkretnych przepisów), jak i wzorców kontroli (w tym konstytucyjnych), jeśli stawia zarzut ich naruszenia w kontekście ochrony interesów korporacyjnych (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 22 maja 2007 r., K 42/05, 14 maja 2009 r., K 21/08, 14 grudnia 2010 r., K 20/08, postanowienia z 12 sierpnia 2005 r. i 8 lutego 2006 r., Tw 23/05).

Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna, zrzeszająca osoby wykonujące zawód weterynarza – ekspertów i praktyków – dysponuje wiedzą i doświadczeniem z zakresu spraw objętych zakresem swojego działania, w tym problematyki wykonywania zawodu lekarza weterynarii w Polsce, a tym samym jest w stanie najskuteczniej wykazać naruszony interes prawny swoich członków. Mając powyższe na uwadze, a także fakt poparcia Państwa stanowiska przez Krajową Radę Lekarsko-Weterynaryjną, sugerujemy zwrócenie się do powyższej organizacji z prośbą o skorzystanie z przysługującego jej prawa do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Z poważaniem,

Zastępca Dyrektora
Biura Prawa i Ustroju
Małgorzata Paprocka
Małgorzata Paprocka