



## STOWARZYSZENIE PRODUCENTÓW RYB LOSOSIOWATYCH

Lębork, dnia 20 grudnia 2008

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Wpłynęło dnia..... 17.01.2009.....

**Szanowny Pan  
Dr Janusz Kochanowski  
Rzecznik Praw Obywatelskich RP  
Aleja Solidarności 77  
00 - 090 Warszawa**

Nasz znak: 008/x/2008

**Sprawa: Wniosek w trybie Art. 9 pkt. 1 Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. z 2001 nr 14 poz. 147) zwanej w dalszym tekście „URPO”, w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego (Art. 16 ust 2 URPO) o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją wskazanych przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2004 nr 69 poz. 625) przez nieuzasadnione naruszenie zasady wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), zasady proporcjonalności (art. 31 ust 3 Konstytucji), zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) i innych podstawowych norm Ustawy Zasadniczej.**

Szanowny Panie!

W sierpniu b.r. weszły w życie zmiany ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. z 2004 nr 69 poz. 625) zwanej dalej UOOZZ. Przedmiotowe zmiany wprowadziła ustawa o zmianie ustawy z dnia 10 lipca 2008r. (Dz. U. z 2008 nr 145 poz. 916). Celem krytykowanej nowelizacji jest implementacja do prawa Polskiego przepisów zawartych głównie w dyrektywie Rady Nr 2006/88/WE w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób.

Jedną z wielu zmian wprowadzonych wspomnianą nowelizacją UOOZZ polega na objęciu obowiązkiem uzyskania w drodze decyzja administracyjnej potwierdzenia spełnienia wymagań weterynaryjnych dla:

*przedsiębiorstwa produkcyjnego sektora akwakultury,  
zakładu przetwórczego przetwarzającego lub poddającego ubojowi zwierzęta akwakultury w ramach zwalczania chorób zakaźnych tych zwierząt,*

a także uzyskania zezwolenia dla prowadzenia:

- miejsc innych niż przedsiębiorstwa produkcyjne sektora akwakultury, w których zwierzęta wodne są utrzymywane bez zamiaru umieszczenia na rynku,
- łowisk typu „wpuść i złów”,
- przedsiębiorstw produkcyjnych sektora akwakultury, które umieszczają na rynku zwierzęta akwakultury wyłącznie w celu spożycia przez ludzi, w zakresie określonym w art. 1 ust. 3 lit. c rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz. Urz. UE L 139 z 30.04.2004, str. 55, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 45, str. 14), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 853/2004”

Wyżej wymienione obowiązki uzyskania potwierdzenia spełniania wymagań weterynaryjnych lub zezwolenia ustawodawca wprowadza przez rozszerzenie zakresu stosowania ustawy o rodzaje działalności ujęte w punkcie „i” oraz punkcie „p” art. 1 ust 1 UOOZZ, a następnie rozszerzenie o ten zakres grona podmiotów zobowiązanych do uzyskania potwierdzenia spełniania wymagań weterynaryjnych bądź zezwolenia przed rozpoczęciem działalności, określonych w art. 5 ust.1.

Omawiane regulacje i wprowadzane nimi obowiązki są, co do zasady zrozumiałe dla środowiska reprezentowanego przez Stowarzyszenie Producentów Ryb Łososiowatych. Dyrektywa Rady Nr 2006/88/WE jest nam znana i byliśmy świadomi, iż jej przepisy, zastępujące dotychczasowe regulacje UE (także z okresu EWG) muszą zostać w stosownym czasie zaimplementowane do polskiego prawa. W szczególności godzimy się z wymogami określonymi dla podmiotów rozpoczynających działalność wskazaną w przywołanym art. 5 UOOZZ. Nałożenie podobnych obowiązków na podmioty już prowadzące wskazaną działalność również znajduje w naszej opinii logiczne uzasadnienie. Mniej zrozumiały dla naszego środowiska jest sposób, w jaki ustawodawca tego dokonuje. O naszych obowiązkach dowiadujemy się dopiero czytając sankcje przepisów końcowych ustawy (art. 89 UOOZZ). Trudno nam zrozumieć powody, dla których (racjonalny) ustawodawca w zasadniczej części regulacji pomija milczeniem gospodarstwa funkcjonujące na rynku od wielu lat i przypomina sobie o nich dopiero w części ustawy zawierającej sankcje mające eliminować patologię.

**Natomiast bezpodstawna i niezgodna z konstytucją jest w naszej ocenie sankcja utraty prawa do prowadzenia działalności z powodu braku zgłoszenia lub złożenia wniosku, przewidziana w wspomnianym art. 89 UOOZZ. pozwalamy sobie przytoczyć nizej krytykowany przepis:**

**Art. 89.**

*1. Podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy działalność nadzorowaną, której prowadzenie zgodnie z przepisami dotychczasowymi nie wymagało zgłoszenia zamiaru jej podjęcia powiatowemu lekarzowi weterynarii, tracą prawo do prowadzenia tej działalności, jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nie dokonają zgłoszenia zgodnie z jej przepisami.*

*2. Podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy działalność nadzorowaną, której prowadzenie zgodnie z przepisami dotychczasowymi wymagało zgłoszenia zamiaru jej podjęcia powiatowemu lekarzowi weterynarii, wpisane do rejestru powiatowego lekarza weterynarii, prowadzonego na podstawie przepisów dotychczasowych, zachowują prawo do jej prowadzenia.*

3. Podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy działalność nadzorowaną, której prowadzenie zgodnie z przepisami dotychczasowymi nie wymagało stwierdzenia spełnienia warunków weterynaryjnych, a zgodnie z przepisami ustawy lub przepisami wydanymi na jej podstawie wymaga takiego stwierdzenia, w tym stwierdzenia spełniania wymagań weterynaryjnych dla obiektów budowlanych lub miejsc prowadzenia działalności nadzorowanej albo dla osób wykonujących określone czynności w ramach tej działalności, tracą prawo do prowadzenia tej działalności, jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nie złożą wniosku o dokonanie takiego stwierdzenia zgodnie z jej przepisami.[.....]

Naszym zdaniem wprowadzenie takiej regulacji do systemu prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą wolności gospodarczej. Pozwalamy sobie przytoczyć w całości krótki i jasny przepis Konstytucji RP, który tę zasadę definiuje:

**Art. 22.**

*Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.*

Cytowany przepis stanowi o podstawowym uprawnieniu obywatela któregośkolwiek cywilizowanego, demokratycznego społeczeństwa. W Polsce wolność działalności gospodarczej zazwyczaj wymieniana jest w pierwszym rzędzie obok innych konstytucyjnych praw i wolności. W naszej ustawie zasadniczej przywołuje się ją daleko wcześniej przed wolnościami i prawami osobistymi jak ochrona życia, nietykalność cielesna itd., wymienianymi dopiero w drugim rozdziale Konstytucji. Wskazana norma konstytucji stanowi, iż jedynym dopuszczalnym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej jest „ważny interes publiczny”. Nasze środowisko, mimo wnikliwej analizy tekstu art. 89 UOOZZ nie dopatruje się tam **żadnego interesu publicznego** ze względu, na który ustawodawca wprowadza sankcję całkowitej utraty prawa chronionego konstytucją. Treść krytykowanej normy prawnej jest językowo jednoznaczna. W myśl zasady clara non sunt interpretanda nie ma tu potrzeby ani możliwości stosowania zasad wykładni innej niż językowa. Ta zaś wskazuje dobitnie, że jedynym ewentualnym interesem, jaki przy okazji zostanie chwilowo „załatwiony”, (bo jednak nie chroniony w dłuższej perspektywie) będzie uzupełnienie tabelk/rejestrów. Taki zabieg weryfikacji hodowców ryb przypominający inne znane naszemu społeczeństwu weryfikacje nie spowoduje nawet utrzymania aktualizacji rejestrów w dłuższym czasie. Ten, kto nie uaktualniał rejestrów systematycznie, w oparciu o bieżący monitoring, nadal będzie nieskuteczny. Jego rejestry osiągną chwilowo sztuczną aktualność na dzień wejścia w życie ustawy. Dokona tego na podstawie zakazanego zabiegu formalnego a nie na podstawie rzetelnych danych z terenu.

Proszę także mieć na uwadze, iż przytoczony przepis art. 22 konstytucji wyraźnie wskazuje granicę niedogodności, jakiej doznać może prawo wolnego wykonywania działalności gospodarczej. **Granica tą jest ograniczenie prawa nie zaś jego utrata jak przyjęto w krytykowanej ustawie.** Zatem wskazany, niekonstytucyjny przepis naruszył normę art. 22 Ustawy zasadniczej w dwójnasób. Po pierwsze wprowadzając sankcję utraty prawa w sytuacji, w której nie zachodzą konstytucyjne przesłanki dopuszczalności jakiegokolwiek ograniczenia tego prawa. Po drugie wprowadzając sankcję nadmierną, czyli niedopuszczalną - w postaci „utrata” prawa, w miejsce przewidzianego przez Konstytucję „ograniczenia”. Jest oczywistym, że „utrata” z punktu widzenia wykładni językowej wiąże się z definitywnym końcem. Ograniczenie zaś w samej swej istocie zakłada dalsze trwanie.

Zmianie podlega jedynie ilość (rzadziej jakość). W konsekwencji opisanego „nadmiaru” sankcji w stosunku do wzorca konstytucyjnego należy przyjąć tezę, iż krytykowany przepis UOOZZ jest niekonstytucyjny także ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności (określonej przepisem art. 31 ust 3 Konstytucji), a także zasady sprawiedliwości (art. 2 Konstytucji). Zarzuty wymienione w zdaniu poprzednim często idą w parze w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, i pismach Rzecznika Praw Obywatelskich, więc i my wymieniamy je jednym tchem.

Opisana kumulacja niekonstytucyjnych elementów krytykowanej regulacji skierowanej przeciwko wolności działalności gospodarczej jest jak to wyżej wykazaliśmy posunięta tak dalece, iż należałoby rozważyć czy nie doszło tu także do naruszenia samej istoty prawa własności, czyli przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Wszak hodowle ryb są często najistotniejszym przedmiotem prawa własności prowadzących je osób, te zaś w konsekwencji wadliwej regulacji mogą zostać ograniczone w wykonywaniu uprawnień składających się na istotę przysługującego im prawa własności.

Wypada jeszcze szerzej skomentować przywołany brak zaistnienia przesłanek w postaci ważnego interesu publicznego. Literalnie rzecz biorąc z tekstu art. 89 krytykowanej UOOZZ wynika jedynie, iż bezpośrednią przesłanką skutku w postaci utraty prawa wykonywania działalności jest brak zgłoszenia czy też wniosku. Ustawodawca nie warunkuje utraty naszych podstawowych praw żadnymi innymi okolicznościami. Dodać należy dość zasadniczą w tej sytuacji okoliczność, iż tego wtórnego zgłoszenia dokonać mają podmioty prowadzące zgłaszaną działalność często już od wielu lat. (Na wstępie zazaczyliśmy dla jasności naszego stanowiska, że nie krytykujemy wprowadzenia w/w obowiązku dla osób rozpoczynających działalność). Z powyższego wynika, że ustawodawca naruszył kolejną fundamentalną, konstytucyjną zasadę. Jest nią zasada równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji). Wprowadzona krytykowaną nowelą utrata prawa do prowadzenia działalności nie dotyczy podmiotów obecnie wchodzących do naszej branży. **Niekonstytucyjna sankcja dotyczy jedynie podmiotów prowadzących działalność w dniu wejścia w życie ustawy, czyli de facto tych przedsiębiorców, którzy inwestowali całymi latami dorobek swego życia.** Tu spieszymy z wyjaśnieniem - w naszej branży aby coś zbudować trzeba wiele czasu i wiele kapitału. Hodowle ryb upadają często bez pomocy administracji – wystarczy działanie mechanizmów wolnej gry rynkowej, nadopiekuńczość innych rządów w stosunku do własnych gospodarek i często występująca „vis major”.

Istotą naszego zarzutu z art. 32 Konstytucji nie jest bynajmniej brak przepisu o utracie prawa prowadzenia działalności w stosunku do osób, które jeszcze jej nie rozpoczęły, lecz brak stosownej normy skierowanej do osób, które rozpoczęły działalność, o jakiej stanowi art. 89 UOOZZ w okresie po dniu wejścia w życie ustawy. Taki brak to już jest niewątpliwie złamanie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Krytykowany przepis ukonstytuował stan prawny, w którym każdy, kto założy hodowlę ryb po wejściu w życie ustawy i nie dopełni wskazanych obowiązków – poniesie jakieś konsekwencje swych działań (nakaz usunięcia uchybień, zakaz handlu, cofnięcie stwierdzenia spełnienia warunków weterynaryjnych i inne), ale **w żadnym wypadku nie traci prawa prowadzenia działalności z przyczyn formalnych (brak zgłoszenia lub brak wniosku).** Taka sankcja została zarezerwowana jedynie jako „przywilej” dla podmiotów funkcjonujących na rynku legalnie od wielu lat. W naszej opinii jest to jawne pogwałcenie konstytucyjnej równości wobec prawa. Być może w ocenie konstruktorów krytykowanej noweli jest to tylko swoista premia za wieloletnią spolegliwość i współpracę. Tego już się nie dowiemy gdyż niekonstytucyjny akt jakoś wyjątkowo nie trafił do konsultacji społecznych, a przynajmniej żadna z osób zajmujących się konsultacjami w naszej organizacji takiego faktu nie pamięta.

U końca rozważań nad wadliwą regulacją warto powtórnie zadać pytanie, – Czym kierował się ustawodawca wprowadzając tak ostrą sankcję za brak wtórnego zgłoszenia? Odpowiedź na postawione pytanie pozwoli zbliżyć się do założeń, jakie przyświecały twórcom krytykowanej noweli, może dać kolejne argumenty za jej uchyleniem, a na pewno da wiedzę o hierarchii i systemie wartości, jaką przyjęła polska administracja państwowa. Naszym zdaniem chodziło w tej sprawie jedynie o zgłoszenie. To właśnie jest ten niby ważny powód. Innego w ustawie nie wskazano. Chodzi jedynie o to, aby naszym kosztem uaktualnić rejestry. Ten, kto nie dobiegnie na czas z wnioskiem/zgłoszeniem wypada z rejestru i traci prawo prowadzenia hodowli. Tym sposobem chciano zaprowadzić porządek w ewidencjach prowadzonych przez naszą administrację. Na takie postępowanie godzić się nie wolno. Warto tu przytoczyć przepisy unijne ze względu, na które powstała krytykowana nowelizacja. Każą one wprowadzać zatwierdzenia weterynaryjne hodowli w sposób najmniej uciążliwy dla hodowców, najlepiej przy okazji realizacji innych celów:

Dyrektywa Rady 2006/88/WE z dnia 24 października 2006 r. w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób.(Dz. Urz. UE L 328/14 z 24.11.2006)

Art. 13

*„(... ..)Wspomniane zatwierdzenie powinno, o ile to możliwe, zostać połączone lub zawarte w procedurze przyznawania zatwierdzeń, którą państwa członkowskie ustanowiły wcześniej dla innych celów, na przykład na mocy prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. **Takie przyznawanie zatwierdzeń nie powinno stanowić, więc dodatkowego obciążenia dla sektora akwakultury.**”*

Z przyczyn wyżej opisanych wnosimy jak na wstępie o pilne wszczęcie przez Rzecznika Praw Obywatelskich procedury zmierzającej do uchylenia wskazanych, niekonstytucyjnych przepisów ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt.

Jednocześnie pragniemy poinformować, że w „terenie” Powiatowi Lekarze Weterynarii rozpoczęli działania wprowadzające w życie krytykowaną nowelizację.

Z Poważaniem

DYREKTOR BIURA  
  
Maciej Malawski