



Warszawa, 22 stycznia 2013 r.

KILW/03211/03/13

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Szanowny Panie Prezencie,

W imieniu Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej, reprezentując osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, sprawując pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu lekarza weterynarii w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, mając na uwadze zapis art. 17 Konstytucji RP oraz uwzględniając zapisy ustawy z dnia 21 grudnia 1990 roku o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (t. j. Dz. U. z 2009 r. Nr 93 poz. 767 ze zmianami), a w szczególności brzmienie art. 10 ust. 1 pkt. 1, 3 i 5; posiadając umocowanie prawne do reprezentowania i ochrony zawodu lekarza weterynarii oraz zajmowania stanowiska w sprawach polityki państwa w zakresie weterynaryjnej ochrony zdrowia publicznego, w związku z publikacją w Dzienniku Ustaw z 2012 poz.1440 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia programu zwalczania i monitorowania choroby Aujeszkiego u świń, niniejszym informuję:

- Umieszczony w ust.2.6.3 załącznika do powyższego rozporządzenia zapis mówiący, iż: *W przypadku opłat za wystawienie świadectw zdrowia dla prosiąt, należy przyjąć, że prosię oznacza młode zwierzę z gatunku świnia do osiągnięcia masy 20 kg., wprowadzający definicję prosięcia w sposób niezgodny z brzmieniem art.2 pkt 7 Dyrektywy Rady 2008/120/WE jest naruszeniem zasady prymatu prawa wspólnotowego nad prawem kraju członkowskiego.*
- Dyrektywa Rady 2008/120/WE została implementowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 106 poz.1002 ze zmianami).
- Zarzut działań w warunkach bezprawia normatywnego poprzez wprowadzenie normy prawnej sprzecznej z normą wyższego rzędu znajduje uzasadnienie w wyroku WSA z dnia 5 kwietnia 2012 r. sygn. II SA/Sz 1388/11.W uzasadnieniu wyroku Sąd podniósł następujące kwestie:
Zatem bez żadnej wątpliwości można przyjąć, że w polskim systemie prawnym nadzór weterynaryjny funkcjonuje w granicach zakreślonych wyżej wymienionym przepisem, który do źródeł prawa weterynaryjnego zalicza i traktuje na równi przepisy ustawy o

ochronie zdrowia zwierząt oraz o zwalczaniu chorób zakaźnych u zwierząt oraz ustawę o ochronie zwierząt, jak również przyjmuje za obowiązujące przepisy Unii Europejskiej.

Należy przyjąć, że przywołanie obu regulacji ustawowych krajowych w jednym miejscu nie było zabiegiem przypadkowym, nie mającym związku z zakresami normatywnymi w nich opisanymi.

Celem obu regulacji jest ochrona zwierząt, przy tym ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt odnosi się do zagadnienia traktowania zwierząt ogólnie, wyznaczając minimalne warunki ochrony zwierząt i zakreślając granice regulacji np. w art. 2 ustawy do zwierząt kręgowych, a zatem ustawa ta dotyczy także świń. Natomiast ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, stawia w swej regulacji na ten aspekt ochrony zwierząt, który dotyczy, jak wynika to z samego tytułu ustawy – ochrony zdrowia, a także zwalczania chorób zakaźnych u zwierząt. Bez wątplenia w tej ostatniej ustawie więcej poświęcono miejsca problematyce ochrony zdrowia zwierząt trzymanyh dla chowu i hodowli dla celów produkcji zwierzęcej.

Przenosząc powołane wyżej rozważania na grunt niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że nie jest tak, jak argumentuje to skarżąca Spółka, iż obie ustawy funkcjonują niejako bez związku w przedmiotowej sprawie.

Wprawdzie w obu powoływanych regulacjach rangi ustawowej nie odnajdziemy definicji legalnej "świni" i "prosięcia", co wprawdzie uniemożliwia dokonanie wykładni językowej w celu określenia znaczenia i zakresu przedmiotowych wyrażzeń, to jednak nie uprawnia do sięgnięcia do znaczenia pojęcia np. "prosię" do regulacji podstawowej, w taki sposób, jak wywodzi to skarżąca Spółka w skardze.

Trzeba mieć bowiem na względzie, że po przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, dorobek prawny Wspólnoty należy uwzględnić na gruncie prawa krajowego. W tym miejscu warto posłużyć się tezą z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 lutego 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 2137/05 (opubl. w Lex nr 220047), z której wynika, iż podstawowym obowiązkiem sędziego krajowego jest nadanie regulacji prawa wewnętrznego (krajowego) takiego sensu normatywnego, który będzie pozostawał w zgodzie z porządkiem prawnym Wspólnoty Europejskiej. Dopiero niemożliwość osiągnięcia niesprzeczności uprawnia go do ewentualnej odmowy zastosowania przepisu krajowego.

W przedmiotowej sprawie owej niesprzeczności nie ma, a powołane wyżej zależności, wynikające z zakresu norm odnoszących się do ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych, miały na celu uzmysłowienie, że prawidłowa interpretacja przepisów, które legły u postaw wydania zaskarżonej decyzji, skłania do stosowania wykładni celowościowej i systemowej, przed innymi próbami dokonania wykładni definicji słowa "prosię" i słowa "świnia".

Idąc tym tokiem rozumowania, które skład orzekający w tej sprawie uznaje za prawidłowy, należy sięgnąć do regulacji prawnej - jak słusznie uczyniły to organy obu instancji - Dyrektywy Rady z dnia 19 grudnia 2008 r., Nr 2008/120/WE (Dz. U. UE. L. 2009, Nr 47, poz. 5). W art. 2 tejże dyrektywy, określono, że dla jej celów stosuje się pojęcia, w pkt 1 - świnia, co oznacza zwierzę z gatunku świń, niezależnie od wieku, trzymane w celu hodowania do reprodukcji lub tuczu. W pkt 7 powołanego art. 2 Dyrektywy zawarta jest definicja "prosięcia", co oznacza świnię od chwili narodzin do chwili odsadzenia. Kierując się treścią pojęcia prosię z Dyrektywy, należy przyjąć, że w momencie, gdy zwierzę zostanie odsadzone od matki (lochy karmiącej), tak jak to miało miejsce w przedmiotowym wypadku, mamy do czynienia z klasyfikacją zwierzęcia - świnia.

Zauważyć także należy, że powołana wyżej Dyrektywa została implementowana do polskiego systemu prawnego, a dokładnie do ustawy o ochronie zwierząt, a odzwierciedlenie tego znajdziemy np. w art. 12 ust. 7 tej ustawy, mocą której Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia, wymagania i sposób postępowania przy utrzymywaniu gatunków zwierząt gospodarskich, dla których normy ochrony zostały określone w przepisach Unii Europejskiej obowiązujących w tym zakresie, mając na względzie zapewnienie tym zwierzętom właściwych warunków bytowania i opieki oraz wpływ tych warunków na zdrowie i dobrostan zwierząt. Na podstawie tej delegacji ustawowej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał w dniu 15 lutego 2010 r. rozporządzenie w sprawie sposobu postępowania przy utrzymaniu gatunku zwierząt gospodarskich, dla których normy zostały określone w przepisach Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 56, poz. 344 ze zm.). W § 2 pkt 15 tego rozporządzenia użyto określenia "prosię" o znaczeniu tożsamym z definicją umieszczoną w art. 2 pkt 7 Dyrektywy Nr 2008/120/WE.

Mimo, że w treści rozporządzenia użyto określenia - zwierzę gospodarskie, to w świetle założeń powołanej Dyrektywy, nie ma wątpliwości, że delegacja ustawowa dotyczyła również zwierząt hodowlanych i na tucz.

Odnosząc się do znaczenia użytego wyżej pojęcia implementacja, wyjaśnić należy, że słowo to należy odczytać jako: wykonanie, realizację, poprzez czynności urzeczywistniające wprowadzenie w życie postanowień przyjętych na szczeblu unijnym. Nie oznacza tylko o podjęciu działań legislacyjnych na szczeblu krajowym, ale każdy zabieg mający na celu urzeczywistnienie tych postanowień. W ramach całokształtu takich działań, należy dostrzec działalność organów realizujących w praktyce te założenia dyrektywy, nie do przecenienia się jest również sądowa wykładnia państwa członkowskiego.

Bez wątpienia chodzi tu o uzasadnienie podejmowania przez sądy krajowe tego typu zabiegu interpretacyjnego, które ma swoje normatywne umocowanie we wspólnotowym porządku prawnym rozumianym szeroko, czyli jako system idei, zasad reguł. Z punktu widzenia celów i funkcji sądowego stosowania prawa niezwykle istotne jest określenie prawnego określenia tego typu wykładni, która traktowana jest jako zasada

wspólnotowa i zarazem jako obowiązek państw członkowskich. Zagadnienie wykładni zgodnej z dyrektywami jest niezwykle mocno powiązane z problematyką urzeczywistnienia dyrektywy. Wykładnia zgodna, jako należąca do zakresu prawa wspólnotowego/unijnego – funkcjonuje w trzech kontekstach, a mianowicie w kontekście krajowym, w którym zapewnia się skuteczność prawa wspólnotowego w krajowym porządku prawnym, wspólnotowym, w którym wymagana jest wykładnia prawa pochodnego, zgodna z traktatowym prawem pierwotnym (np. sprawa C-352/95 *Phytheron*) oraz międzynarodowym, gdzie chodzi o interpretację prawa wspólnotowego (pochodnego i pierwotnego) zgodnie z międzynarodowymi obowiązkami WU/UE (np. sprawa C-284/95 *Safety Hi-tech*). We wszystkich tych kontekstach wykładnia wykorzystuje normy wyższego rzędu do konstruowania norm niższego rzędu (patrz opracowanie A. Wróbel. Sądowa wykładnia prawa państwa członkowskiego UE zgodnie z dyrektywami WE/UE1, opublikowana w bazie internetowej - ww2.wpia.uw.edu.pl).

Powyższe wywody opracowania należy uznać za słuszne, istotnie interpretacja przepisów użytych w sprawie powinna prowadzić do formalnej niesprzeczności przepisów prawa krajowego i dyrektywy. Z tego też względu, nie można uznać za prawidłowe poszukiwanie definicji, jak proponuje to skarżąca Spółka. Biorąc pod uwagę umieszczenie dyrektywy unijnej w hierarchii źródeł prawa, rzeczą oczywistą jest, że akt ten (dyrektywa), będzie miało pierwszeństwo przed wskazanym przez [...] Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady. Z tych samych względów nie należy uznać za właściwy sposób poszukiwania definicji "świni" i "prosięcia" w aktach podstawowych, które prowadzą do kolizji znaczeniowej z pojęciami, użytym w Dyrektywie Nr 2008/120/WE. Także nie sposób się zgodzić, że wiążące dla rozstrzygnięcia sprawy miałyby mieć pisma Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi kierowane do producentów trzody chlewnej, które należy zaliczyć do pism informacyjnych, niż mających stanowić w jakikolwiek sposób, źródło powszechnie obowiązującego prawa.

- Wprowadzenie kwestionowanego zapisu we wzmiankowanym załączniku do Rozporządzenia Rady Ministrów jest następstwem wcześniejszych nieformalnych działań resortu rolnictwa, który działając na rzecz przedsiębiorstw utrzymujących trzodę chlewną w warunkach fermowych, od roku 2011 próbował nakłonić organy Inspekcji Weterynaryjnej do stosowania niekorzystnej i nieznajdującej oparcia w porządku prawnym definicji prosięcia, czego skutkiem jest znaczne uszczuplenie dochodów skarbu państwa, liczone w milionach złotych rocznie z tytułu pobieranych opłat za czynności urzędowe wykonywane przez urzędowych lekarzy weterynarii. Definiowanie prosięcia, jako zwierzę o wadze do 20 kg obliguje do pobierania przez Inspekcję Weterynaryjną mniejszych opłat za wystawiane świadectwa zdrowia świń, które po odsadzeniu są przewożone do warchlakarni, i zgodnie z definicją unijną winny być traktowane jako świnia dorosła. Uznaniowe definiowanie prosięcia powoduje, iż opłaty stanowiące dochód skarbu państwa są mniejsze o około 60 %, a tym samym beneficjentem są duże korporacje międzynarodowe utrzymujące trzodę chlewną w warunkach fermowych.
- W trakcie prowadzonych wiosną 2012 r. przez resort rolnictwa konsultacji społecznych

nad projektem niniejszego rozporządzenia przedstawiciele Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej informowali podsekretarza stanu Andrzeja Butrę o zastrzeżeniach natury prawnej odnoszących się do proponowanej definicji prosięcia, ponadto okazali znajdującą się w posiadaniu Krajowej Izby Lekarsko-Weterynaryjnej kopię korespondencji pomiędzy Dyrektorem Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Weterynarii Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi Wojciechem Wojtyrą a Wiceprezesem Zarządu Agri Plus Sp. z o.o. Mirosławem Dackiewiczem, z której jednoznacznie wynika, iż proponowany zapis odnoszący się do prosięcia jest podyktowany wyłącznie względami finansowymi. W następstwie okazanych dokumentów, podsekretarz stanu Andrzej Butra poinformował, iż odstępuje od dalszego procedowania kwestii definicji prosięcia w niniejszym projekcie rozporządzenia. W dniu promulgacji wzmiankowanego Rozporządzenia Rady Ministrów Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna z zaskoczeniem odnotowała fakt umieszczenia kontrowersyjnego zapisu w tekście aktu prawnego wbrew wcześniejszym zapewnieniom przedstawiciela Rządu RP.

- Powyższy przykład działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykorzystującego instrumentalnie Radę Ministrów do podpisywania rozporządzeń skutkujących umniejszeniem dochodów budżetowych nie jest odosobniony. 30 grudnia 2010 roku Rada Ministrów uchwaliła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie wprowadzenia programu zwalczania choroby Aujeszkyego u świń (Dz. U. z 2010 r. Nr 259 poz. 1765). Rozporządzenie niniejsze zostało przyjęte bez konsultacji społecznych w atmosferze trwającego ogólnopolskiego protestu lekarzy weterynarii, co w sposób znaczny ułatwiło przyjęcie wzmiankowanego aktu prawnego. Kluczową dla dochodów skarbu państwa była zmiana w ust. 3.6 załącznika do rozporządzenia.

Zapis:

Podstawą zwalczania choroby Aujeszkyego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz oceny i monitorowania sytuacji epizootycznej w stadach zarodowych i o pełnym cyklu produkcyjnym, jest wzmożony nadzór nad przemieszczaniem świń między stadami położonymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz do rzeźni.

Każdą przesyłkę świń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zaopatruje się w świadectwo zdrowia.

Nadzór nad przemieszczaniem zwierząt sprawuje powiatowy lekarz weterynarii. Kontroli przemieszczeń dokonuje się na każdym etapie realizacji programu.

Został zastąpiony zapisem:

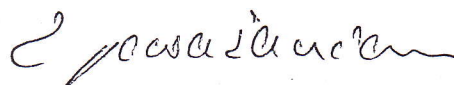
Podstawą zwalczania choroby Aujeszkyego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oprócz oceny i monitorowania sytuacji epizootycznej w stadach zarodowych i o pełnym cyklu produkcyjnym, jest wzmożony nadzór nad przemieszczaniem świń między stadami położonymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz do rzeźni.

Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w świadectwo zdrowia zaopatruje się przesyłki:

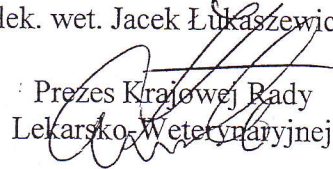
- 1) świń wprowadzanych do stad, punktów kopulacyjnych i punktów skupu oraz na targi, pokazy, wystawy i konkursy;*
- 2) świń przeznaczonych do uboju ze stad podejrzanych o zakażenie, zakażonych i zawieszonych;*
- 3) prosiąt ze stad zakażonych przemieszczanych do innych stad zakażonych w celu ich odchowu do wagi ubojowej.*

*Nadzór nad przemieszczaniem zwierząt sprawuje powiatowy lekarz weterynarii.
Kontroli przemieszczeń dokonuje się na każdym etapie realizacji programu.*

Z powyższego zestawienia wynika, iż przesyłki świń ze stad nieobjętych zakazami do rzeźni zostały zwolnione z obowiązku zaopatrywania w świadectwo zdrowia, co oznacza, że w odniesieniu do 70% wszystkich przemieszczeń trzody chlewnej zaniechano pobierania opłat za badanie zwierząt umieszczanych na rynku krajowym wraz z wystawieniem wymaganych świadectw zdrowia. Beneficjentem powyższego rozwiązania były głównie duże podmioty utrzymujące świnię. Termin wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nie był przypadkowy, gdyż na mocy art. 93 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1241 ze zmianami) utworzone przez jednostki budżetowe wydzielone **rachunki dochodów własnych** mogły funkcjonować zgodnie z dotychczasowymi przepisami, z jednoczesnym regulowaniem zobowiązań i ściąganiem należności, do dnia 31 grudnia 2010 r. Na tych rachunkach Inspekcji Weterynaryjnej gromadzone były środki finansowe pochodzące z opłat pobieranych za wystawienie świadectw zdrowia dla zwierząt kierowanych do rzeźni. Od dnia 1 stycznia 2011 roku środki finansowe pobrane z tytułu wykonania czynności urzędowych odprowadzane były na rachunki dochodów budżetu państwa, z zastrzeżeniem, iż zostały one znacznie umniejszone w następstwie zniesienia obowiązku zaopatrywania przesyłek zwierząt kierowanych do rzeźni w świadectwa zdrowia. Idealna synchronizacja dnia wejścia w życie zmiany do rozporządzenia w sprawie wprowadzenia programu zwalczania choroby Aujeszkyego u świń, z dniem likwidacji rachunków dochodów własnych powiatowych inspektoratów weterynarii pozwoliła na ukrycie znacznego, liczonego co najmniej w dziesiątkach milionów złotych rocznie, spadku pozyskiwanych środków finansowych, które winny zasilić budżet państwa. Resort finansów z uwagi na brak możliwości odniesienia do wpływów w okresach poprzednich, ponieważ rok 2011 był pierwszym rokiem funkcjonowania nowego systemu przepływu środków, prawdopodobnie nie zauważył nawet, iż dzięki przyjętej regulacji prawnej autorstwa resortu rolnictwa został zubożony skarb państwa.



lek. wet. Jacek Łukaszewicz



Prezes Krajowej Rady
Lekarsko-Weterynaryjnej

W załączeniu:

1. Korespondencja w sprawie definicji prosięcia
2. Wyrok WSA z dnia 5 kwietnia 2012 r. sygn. II SA/Sz 1388/11

Do wiadomości:

Centralne Biuro Antykorupcyjne, Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa