



**Opinia o ustawie o zmianie ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego
(druk nr 826)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127, z późn. zm.).

Ustawa wprowadza m.in. następujące zmiany:

- doprecyzowuje przepisy dotyczące produkcji i dystrybucji produktów pochodzenia zwierzęcego;
- doprecyzowuje warunki wywozu produktów pochodzenia zwierzęcego z terytorium Polski do państw trzecich w zakresie wystawiania świadectw weterynaryjnych oraz nakładania plomb na środki transportu. Stanie się możliwe ponowne plombowanie produktów w przypadku, gdy służba celna naruszy plomby;
- odsyła do obowiązujących przepisów Unii Europejskiej;
- zwiększa katalog zwierząt, których ubój przez producenta na terenie gospodarstwa jest dopuszczalny;
- zmienia zasady rejestracji zakładów zatwierdzanych na zasadach określonych w art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 882/2004;
- nowelizuje szereg przepisów upoważniających.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 63. posiedzeniu w dniu 18 marca 2010 r. w oparciu o projekt rządowy (druk sejmowy nr 2734). Projekt był przedmiotem prac sejmowej Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Komisja wniosła do projektu szereg poprawek (druk sejmowy nr 2836). Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję.

III. Uwagi szczegółowe

1) Zamieszczone w dodawanym do ustawy art. 8b i zmienianym art. 14 ust. 2 przepisy upoważniające zawierają m.in. wytyczną w postaci realizacji "celów określonych w przepisach Unii Europejskiej".

Z kolei przepisy upoważniające w nowelizowanych art. 10 i art. 18 posługują się wytyczną nakazującą Ministrowi wzięcie pod uwagę obowiązujących w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej.

Tak określonym wytycznym można postawić zarzut pozorności. Odsyłają, bowiem "do (...) postanowień, które prawodawca musiałby brać pod uwagę, niezależnie od tego, czy tego rodzaju odesłanie sformułowano"¹.

Zasada niedopuszczalności powołania się na przepisy prawa Unii Europejskiej została potwierdzona w dokumencie "Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym" opublikowanym przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i zaakceptowanym przez Rządowe Centrum Legislacji. Zgodnie z tym dokumentem "w wytycznych, nie należy zamieszczać ogólnych klauzul nakazujących ministrowi branie pod uwagę prawa Unii Europejskiej w regulowanej dziedzinie" a jedyny wyjątek dotyczy transpozycji dyrektywy (a nie wykonania rozporządzenia) w przypadku, gdy "z uwagi na konkretne uregulowanie danej sprawy w dyrektywie ustawodawca krajowy nie ma swobody w kształtowaniu treści rozporządzenia i jest to jedyna wytyczna, którą minister powinien się kierować".

2) W art. 1 w pkt 19 ustawa dodaje nowe czynny zabronione, za które sprawcy ponoszą odpowiedzialność administracyjno-karną.

Taka konstrukcja prawna może rodzić wątpliwości, co do zgodności z art. 42 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.²

Należy dodać, że zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego z cytowanego przepisu Konstytucji wywodzi się zasadę, że fakt popełnienia czynu, również wymaga stwierdzenia prawomocnym wyrokiem sądu. Problematyka kar administracyjnych była już przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził m. in., że

¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 153.

² P. Sarnecki: Uwaga 12 do art. 42, (w:): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.

odpowiedzialność administracyjna nie jest odpowiedzialnością absolutną, "tzn. że naruszający przepis może uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić".³ Ta bardzo trafna wskazówka interpretacyjna, podobnie jak inne zaprezentowane w orzecznictwie Trybunału, nie została jednak wyrażona wprost w przepisach, i jej stosowanie wymaga wysokiej kultury prawnej organu stosującego prawo. Oczekiwanie od organów administracji tak wysokich standardów może się okazać nieuzasadnione. Dlatego wprowadzanie kar administracyjnych wymaga wyjątkowej ostrożności i precyzji w określeniu przesłanek odpowiedzialności.

W dalszej części cytowanego uzasadnienia czytamy: "Odrzucenie zasady domniemania niewinności jako zasady stosowanej w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności w sprawach gospodarczych (upadłościowych) jest niewątpliwie rezultatem przyjętej na gruncie prawa prywatnego filozofii odpowiedzialności za naruszenie prawa. Jest ona inna niż na gruncie prawa karnego oraz quasi karnych postępowań represyjnych."

Konsekwencją tego poglądu jest z jednej strony uznanie, że odpowiedzialność karno-administracyjna wynika ze swego rodzaju umowy między organem administracji, a podmiotem poddającym się rygorowi karno-administracyjnemu (szerzej o tej koncepcji pisze D. Szumiło-Kulczycka: *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004), a z drugiej odniesienie zasad odpowiedzialności karnej określonych w art. 42 Konstytucji do quasi karnych postępowań represyjnych.

Jeszcze jednym problemem związanym z stosowaniem sankcji karnych jest zapewnienie adekwatnej procedury sądowej. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 6 października 1998 r. sygn. akt K 36/97 (Lex nr 38415), wskazując że przedmiotem konstytucyjnej ochrony jest także szczególna wartość proceduralna polegająca na zapewnieniu określonego w konstytucji standardu procedury sądowej rozpatrzenia sprawy. Podkreślić należy, że w demokratycznym państwie prawnym procedura jako droga realizacji materialnych postanowień konstytucji odgrywa rolę szczególną.

Procedura karna zapewnia wyższy standard gwarancji jednostce niż procedura administracyjna i procedura stosowana w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zignorowanie tego może skutkować uznaniem przepisu karno-administracyjnego za sprzeczny z art. 45 Konstytucji (prawo do właściwego sądu).

Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można pokusić się o wniosek,

³ Uzasadnienie wyroku TK z dnia 4 lipca 2002 r. P 12/01

że da się pogodzić odpowiedzialność karno-administracyjną z Konstytucją, jeżeli sankcja za naruszenie przepisu nie jest zbyt dolegliwa, a karany podmiot wchodzi z organem administracji w związek analogiczny do umowy (na gruncie omawianego przepisu trudno dostrzec taki związek).

Kara za naruszenie dodawanych do art. 26 ust. 1 zakazów będzie określona w rozporządzeniu. Przepis upoważniający nie daje żadnych gwarancji, że sankcja nie będzie zbyt dolegliwa. Co więcej analiza przepisów wykonawczych ustalających kary za inne delikty karno-administracyjne określone w ustawie wskazuje, że podmiot naruszający może zostać ukarany dolegliwie (kary przewidziane rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju i Wsi z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z dnia 8 stycznia 2007 r.) dochodzą do kwoty 66 000 zł).

Proponowane rozwiązanie budzi uzasadnione wątpliwości, co do zgodności z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pod pojęciem sprawa karna kryją się wszelkiego rodzaju sprawy, które mają za przedmiot ustalenia dotyczące faktu naruszenia prawa i określenia przewidzianej z tego tytułu kary, z wyjątkiem jedynie sankcji dyscyplinarnych i sankcji nakładanych w celach przymusowych. Istnieje więc wysokie prawdopodobieństwo, że w wypadku kontroli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu sankcje karno-administracyjne o charakterze represyjnym odczytywane będą jako regulacje zawierające w sobie znamiona "sprawy karnej" w rozumieniu art. 6 konwencji.⁴

To oznacza, że do postępowań karno-administracyjnych należy stosować standardy postępowania karnego wyznaczone przez treść art. 6 konwencji. A więc m.in. zasadę rozpoznania sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Przy czym rozpoznanie sprawy oznacza zbadanie jej pod względem faktycznym i prawnym. Model sądownictwa administracyjnego wyznaczony przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ogranicza rozpoznanie sprawy pod względem faktycznym z wyjątkiem sytuacji uzasadniających wznowienie postępowania (art. 133 § 1 i art. 240 § 1 pkt 5 p.p.s.a.). W pozostałych sytuacjach sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnego postępowania dowodowego, a odnosi się tylko do stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu

⁴ D. Szumiło-Kulczycka: *Prawo administracyjno-karne*, Kraków 2004, s. 201-202.

administracyjnym. Oznacza to, że sąd administracyjny nie spełnia kryteriów sądu w rozumieniu art. 6 konwencji⁵.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 nowelizowanej ustawy Decyzja, o wymierzeniu kary pieniężnej podlega natychmiastowemu wykonaniu, a na podstawie ust. 3 tego samego artykułu Termin zapłaty kary pieniężnej wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji.

Model rozstrzygnięcia sądowego po wykonaniu kary "wydaje się nie do pogodzenia z warunkami konwencyjnymi, gdyż niweczy całą istotę prawa do sądu. Sądowa kontrola dokonywana w trakcie lub nawet po wykonaniu decyzji o ukaraniu z tego punktu widzenia jest spóźniona i przypomina raczej gwarancję ewentualnej rehabilitacji za bezprawne ukaranie niż gwarancję ochrony przed bezprawnym ukaraniem."⁶

Pominięcie przez ustawodawcę dogmatyki prawa karnego przy stosowaniu kar administracyjnych będzie też rodzić problemy praktyczne. Nie został ustanowiony, jak dotychczas, swoisty zbiór materialnych i procesowych zasad odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Do czynów zabronionych pod groźbą kary administracyjnej należy stosować ogólne zasady prawa administracyjnego, a to oznacza, że nie znajdują zastosowania, bardziej adekwatne, konstrukcje prawa karnego, takie jak np. formy zjawiskowe (np. współsprawstwo, sprawstwo kierownicze, podżeganie) i stadialne przestępstwa (usiłowanie i przygotowanie). Będzie to w pewnych stanach faktycznych uniemożliwiało organowi nałożenie kary administracyjnej.

Odnosząc powyższy wywód do omawianych przepisów należy uwzględnić, że ustawodawca dodaje nową kategorię czynów zabronionych do istniejących przepisów karno-administracyjnych.

Na obecnym etapie procesu legislacyjnego możliwym jest jedynie nierozszerzanie katalogu czynów stanowiących delikt karno-administracyjny i ewentualne zastąpienie ich nowymi typami przestępstw lub wykroczeń.

Michał Gil
legislator

⁵ W sprawie *Gradinger v. Austria*, Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzeczeniu z 23 października 1995 r. uznał, że w zakresie atrybutów organu sądowego o pełnej jurysdykcji leży możliwość uchylenia decyzji organu niższego rzędu, zarówno ze względu na ustalenia faktyczne, jak i prawne. Jako że Sąd Administracyjny nie miał takich kompetencji, nie może zostać uznany za "sąd" w rozumieniu Konwencji (Lex nr 80401).

⁶ D. Szumiło-Kulczycka: op. cit., s. 203.