

Definiowanie w rozporządzeniu określeń zdefiniowanych w ustawie

Teza:

Za niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej należy uznać ustawowe upoważnienie organu właściwego do wydania rozporządzenia do ustalenia w nim odmiennego znaczenia określeń zdefiniowanych w tej ustawie — bez precyzyjnego sformułowania wskazówek co do zakresu i kierunku tych zmian, w szczególności wskazania definiowanego określenia oraz związanego z nim zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Nie czyni zadość powołanemu postulatowi sformułowanie w ustawie dyrektywy, w myśl której organ upoważniony do wydania rozporządzenia, ustalając odmiennie znaczenie definicji ustawowych, ma mieć na względzie prawidłowe wdrożenie lub wykonanie określonych przepisów Unii Europejskiej lub realizację celów wyrażonych w tych przepisach. Zastosowanie powołanej techniki legislacyjnej zawsze musi zostać poprzedzone oceną jej dopuszczalności w świetle konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy.

Przykład:

U S T A W A

z dnia 11 marca 2004 r.

o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt
(Dz. U. z 2008 r. Nr 213, poz. 1342 oraz z 2010 r. Nr 47, poz. 278,
Nr 60, poz. 372 i Nr 78, poz. 513)

Art. 61. 1. Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowy sposób i tryb zwalczania chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania lub zapobiegania tym chorobom, a w szczególności:
 - a) sposób i tryb postępowania przy podejrzeniu choroby,



- b) sposób i tryb postępowania przy stwierdzeniu choroby,
 - c) rodzaj próbek pobieranych do badań diagnostycznych oraz sposób ich pobierania i wysyłania,
 - d) środki, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 1–16 i ust. 1a, art. 45 ust. 1 pkt 1–10 oraz art. 46 ust. 3 pkt 1–9, stosowane przy zwalczaniu chorób lub zapobieganiu chorobom, w tym sposób i warunki określenia ogniska choroby, obszaru zapowietrzonego lub zagrożonego lub innych obszarów ustanawianych w związku ze zwalczaniem chorób,
 - e) procedury czyszczenia, odkażania, dezynsekcji oraz deratyzacji,
 - f) sposób i tryb postępowania przy wygaszaniu ogniska choroby,
 - g) warunki i sposób ponownego umieszczania zwierząt w gospodarstwach,
 - h) wymagania niezbędne do uznania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, regionu, strefy lub enklawy położonych na tym terytorium za urzędowo wolne lub wolne od danej choroby zakaźnej zwierząt oraz szczegółowy tryb tego uznawania, a w przypadku zwierząt akwakultury także warunki i tryb zawieszania, cofnięcia oraz ponownego uznania terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, strefy lub enklawy, w stosunku do których zawieszono lub cofnięto uznanie,
 - i) sposób prowadzenia dokumentacji związanej ze zwalczaniem choroby,
 - j) warunki i sposób wprowadzania szczepień, o których mowa w art. 43 ust. 3, w zależności od rodzaju choroby zakaźnej zwierząt
 - mając na względzie ochronę zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt;
- 2) szczegółowy tryb i sposób zgłaszania wniosku, o którym mowa w art. 60, oraz dokumentację do niego dołączoną, mając na względzie obowiązujące w tym zakresie przepisy Unii Europejskiej.

2. Wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw rolnictwa może, w przypadku konieczności wdrożenia przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, ustalić inne znaczenie określeń, o których mowa w art. 2, mając na względzie prawidłowe wdrożenie lub wykonanie przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt lub realizację celów wyrażonych w tych przepisach.

OBJAŚNIENIE:

1. Artykuł 61 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt:

- 1) upoważnił ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia (ust. 1):
 - a) szczegółowego sposobu i trybu zwalczania chorób zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi zwalczania lub zapobiegania tym chorobom,

- b) szczegółowego trybu i sposobu zgłaszania do Komisji Europejskiej wniosku Głównego Lekarza Weterynarii o uznanie terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub regionu położonego na tym terytorium za urządowo wolne lub wolne od danej choroby zakaźnej zwierząt, oraz dokumentację do niego dołączoną;
- 2) ustanowił *expressis verbis* możliwość ustalenia w tym rozporządzeniu innego znaczenia określeń, zdefiniowanych w art. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, w przypadku konieczności wdrożenia przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, przy uwzględnieniu konieczności prawidłowego wdrożenia lub wykonania przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt lub realizacji celów wyrażonych w tych przepisach (ust. 2).

Zgodnie z art. 1 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt jej przedmiotem jest określenie:

- 1) wymagań weterynaryjnych dla podejmowania i prowadzenia tzw. „działalności nadzorowanej”, obejmującej m.in.: zarobkowy transport zwierząt lub transport zwierząt wykonywany w związku z prowadzeniem innej działalności gospodarczej, organizowanie targów, wystaw, pokazów lub konkursów zwierząt, prowadzenie zakładu drobiu, a także prowadzenie schronisk dla zwierząt;
- 2) wymagań weterynaryjnych dla przywozu zwierząt, niejadalnych produktów pochodzenia zwierzęcego i ubocznych produktów zwierzęcych oraz tranzytu zwierząt, a także umieszczania na rynku, w tym handlu, zwierząt, niejadalnych produktów pochodzenia zwierzęcego, ubocznych produktów zwierzęcych oraz przemieszczania koniowatych;
- 3) wymagań weterynaryjnych przy przemieszczaniu w celach niehandlowych zwierząt domowych towarzyszących podróżnym oraz zasad identyfikacji tych zwierząt;
- 4) wymagań weterynaryjnych przy przemieszczaniu w celach niehandlowych zwierząt cyrkowych;
- 5) zasad:
 - a) zwalczania chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych,
 - b) stosowania substancji o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym,
 - c) monitorowania chorób odzwierzęcych i odzwierzęcych czynników chorobotwórczych oraz związanej z nimi oporności na środki przeciwdrobnoustrojowe u zwierząt, w produktach pochodzenia zwierzęcego i środkach żywienia zwierząt,

- d) wprowadzania do obrotu i używania wyrobów do diagnostyki *in vitro* stosowanych w medycynie weterynaryjnej.

Przepisy art. 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt zawierają 57 definicji użytych w niej pojęć, m.in. tak kluczowych określeń dla sformułowania jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego, jak: gospodarstwo, przywóz, handel, umieszczanie na rynku, obrót, produkty, świadectwo zdrowia, zakład drobiu, przedsiębiorstwo produkcyjne sektora akwakultury, zakład przetwórczy, choroby zakaźne zwierząt, choroby odzwierzęce, odzwierzęce czynniki chorobotwórcze, zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, posiadacz zwierzęcia, czynności lecznicze, dystrybutor czy wytwórca. Legislacyjne znaczenie treści sformułowanych definicji legalnych podkreśla fakt, iż ww. ustawa — wdrażająca 24 dyrektywy wspólnotowe oraz wykonująca postanowienia 5 rozporządzeń wspólnotowych — ma charakter regulacji systemowej w zakresie określenia wymagań weterynaryjnych służących ochronie zdrowia zwierząt oraz zasad zwalczania chorób zakaźnych zwierząt.

2. Zgodnie z § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), określanego dalej jako „ZTP”, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W doktrynie słusznie podkreśla się, że zakaz zawarty w powołanym przepisie ZTP jest konsekwencją wynikającej z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa, a nieprzestrzeganie go prowadziłyby do nieuzasadnionej, pozbawionej ustawowej podstawy zmiany treści ustawy przez akt niższego rzędu, co jest nie do pogodzenia z zasadą pewności prawa¹. Formułowanie w akcie niższym rangą definicji, które dotyczą znaczenia określeń ustawowych, jest niedopuszczalne, ponieważ pośrednio wyznaczałyby one treść merytorycznych postanowień ustawy². Sformułowana w § 149 ZTP zasada stanowi zatem, w zakresie odnoszącym się do rozporządzeń, *sui generis* rozwinięcie art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, wedle którego rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

¹) M. Kokoszczński [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczński, J. Stelina, J. Warylewski, G. Wierczyński: Zasad techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia, Warszawa 2003, s. 485.

²) M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński: Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r., Warszawa 2004, s. 284.

3. Reguła przewidziana w § 149 ZTP doznaje uszczerbku jedynie w sytuacji, gdy sama ustawa wyraźnie upoważnia do zdefiniowania jakiegoś użytego w niej określenia w akcie niższym rangą³. Wymaga przy tym podkreślenia, iż na gruncie omawianego przepisu (zwłaszcza zdania zamieszczonego po średniku), aby zastosować ów wyjątek, nie wystarczy samo generalne upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, lecz wymagane jest oddzielne bezpośrednie upoważnienie do zdefiniowania wskazanego terminu ustawowego⁴.

4. Dokonując oceny unormowania przewidzianego w art. 61 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, należy podkreślić jego trzy zasadnicze mankamenty legislacyjne.

Po pierwsze, uzależnia ono możliwość ustalenia, w drodze rozporządzenia, odmiennego znaczenia definicji ustawowych od ogólnikowo sformułowanego zdarzenia przyszłego i niepewnego („w przypadku konieczności wdrożenia przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt”).

Po drugie, komentowany przepis statuuje ogólnikową wytyczną dotyczącą treści omawianego rozporządzenia („mając na względzie prawidłowe wdrożenie lub wykonanie przepisów Unii Europejskiej dotyczących zwalczania chorób zakaźnych zwierząt lub realizację celów wyrażonych w tych przepisach”).

Po trzecie, przewidując możliwość ustalenia w rozporządzeniu innego znaczenia „określeń, o których mowa w art. 2”, art. 61 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt daje podstawę do nieograniczonej modyfikacji definicji legalnych, w tym dotyczących kluczowych pojęć, współkształtujących zakres podmiotowy i przedmiotowy tej ustawy.

5. Analiza brzmienia § 149 ZTP prowadzi do wniosku, iż nie daje on *express verbis* odpowiedzi na pytanie: czy ustawodawca dysponuje nieograniczoną swobodą w określaniu zakresu i treści upoważnienia organu właściwego do wydania rozporządzenia do ustalenia w nim odmiennego znaczenia określeń zdefiniowanych w tej ustawie? Jakkolwiek odpowiedź co do prawidłowości takiego upoważnienia w świetle treści § 149 ZTP powinna być zawsze dokonywana *a casu ad casum*, jednakże — mając na uwadze jego „subsydiarny” charakter prawny w stosunku do konstytucyjnej zasady hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa — za niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji należy uznać ustawowe upoważnienie organu właściwego do wydania rozporządzenia do ustalenia w nim odmiennego znaczenia określeń

³) M. Błachut, W. Gromski, J. Kaczor: Technika prawodawcza, Warszawa 2008, s. 35 i 36.

⁴) M. Zieliński [w:] *op. cit.*, s. 284.

zdefiniowanych w tej ustawie — bez precyzyjnego sformułowania wskazówek co do zakresu i kierunku tych zmian, w szczególności wskazania definiowanego określenia oraz związanego z nim zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Nie czyni zadość powołanemu postulatowi sformułowanie w ustawie dyrektywy, w myśl której organ upoważniony do wydania rozporządzenia, ustalając odmienne znaczenie definicji ustawowych, ma mieć na względzie prawidłowe wdrożenie lub wykonanie określonych przepisów Unii Europejskiej lub realizację celów wyrażonych w tych przepisach. Taka regulacja jest nie do pogodzenia z wykonawczym charakterem rozporządzenia w stosunku do ustawy upoważniającej. Należy ponadto pamiętać, iż zastosowanie techniki legislacyjnej przewidzianej w § 149 ZTP zawsze musi zostać poprzedzone oceną jej dopuszczalności w świetle konstytucyjnej zasady wyłączności ustawy, w szczególności wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygorystem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności⁵.

Opracował **Piotr Magda**

Wicedyrektor Departamentu Prawa Społecznego RCL,
Doradca Prezesa Rządowego Centrum Legislacji

⁵⁾ Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 listopada 1986 r. (sygn. U. 5/86), z dnia 30 listopada 1988 r. (sygn. K. 1/88), z dnia 25 lutego 1997 r. (sygn. K. 21/95), z dnia 22 września 1997 r. (sygn. K. 25/97) i z dnia 25 maja 1998 r. (sygn. U. 19/97).