

Stanowisko
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej
z dnia 28 września 2016 r.

**w związku z przyjęciem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia
zwalczania chorób zakaźnych zwierząt**

Zwalczanie afrykańskiego pomoru świń wymaga zdecydowanych kroków administracji weterynaryjnej, stąd Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna docenia działania legislacyjne w tym zakresie uważając je jednak za niewystarczające. Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna uważa, że świadectwa zdrowia na każde przemieszczenie trzody chlewnej i przesyłek surowego mięsa wieprzowego oraz wymogi bioasekuracji gospodarstw powinny zostać wprowadzone na terenie całego kraju.

Natomiast umieszczenie w pakiecie proponowanych zmian ustawy o Służbie Cywilnej w zakresie formy zatrudnienia powiatowych lekarzy weterynarii i ich zastępców budzi nasz stanowczy protest. Prace nad strukturą służby weterynaryjnej w Polsce mające wyraz w stworzeniu ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej, kierowały się głównie implementacją prawa unijnego. Ocena procesu legislacyjnego prowadzona w 2004 r. wskazywała, że rzezona ustawa spełnia wymogi prawa europejskiego. Stąd zmieniono wtedy zasady zatrudnienia powiatowych lekarzy weterynarii i ich zastępców, opierając się o formę umowy o pracę na czas nieokreślony. Tylko taka forma zatrudnienia pozwala uniknąć wszelkich nacisków podczas podejmowania decyzji administracyjnej, szczególnie gdy trzeba podejmować niepopularne rozwiązania – jak ma to miejsce przy zwalczaniu ASF.

Dodatkowo należy zauważyć, że proponowane zmiany, a zwłaszcza tryb ich wprowadzania i przebieg procesu legislacyjnego, budzą poważne zastrzeżenia pod względem prawnym. Szczególnie rażąca jest zmiana projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt dokonana już po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu polegająca na rozbudowaniu projektu ustawy o zmianę, nieobecną wcześniej, kolejnego aktu prawnego, to jest ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, co winno być kwalifikowane jako naruszenie art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 16 kwietnia 2009 r. wydanym w sprawie o sygnaturze akt P 11/08 realizacja inicjatywy ustawodawczej polega na przedłożeniu tekstu projektowanej ustawy w takiej postaci, aby nadawał się on do uchwalenia bez konieczności dokonywania w nim jakichkolwiek zmian. Nie wyklucza to w żadnym wypadku możliwości modyfikacji projektu podczas rozpatrywania projektu przez izby ustawodawcze. Jednakże Trybunał podkreślił, iż *„Poprawki, polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny zatem pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więz ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące*

się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu.” Właśnie z tego typu sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowym przypadku, bowiem w trakcie trwającego już procesu legislacyjnego rozszerzono projekt o zmianę kolejnego aktu prawnego, zmianę, która nie jest w żaden sposób związana z pierwotnym projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt. Trybunał wyraźnie wskazał, iż: „Art. 119 ust. 1 Konstytucji ustanawia zasadę rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie w trzech czytaniach. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zasada ta nie powinna być rozumiana w sposób czysto formalny, tzn. jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego projektu ustawy. Celem, któremu służy zasada trzech czytań, jest możliwie najbardziej dokładne i wnikliwe rozpatrzenie projektu ustawy, a w konsekwencji wyeliminowanie ryzyka niedopracowania lub przypadkowości rozwiązań przyjmowanych w toku prac ustawodawczych (por. wyrok TK o sygn. K 37/03).

Zasada trzech czytań oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować "zakresowa tożsamość" rozpatrywanego projektu. Istotny dla wykładni art. 119 ust. 2 jest wniosek wynikający z interpretacji art. 119 ust. 1 Konstytucji, polegający na tym, że prawo do zgłaszania poprawek do projektu ustawy widzieć należy jako podstawę modyfikowania projektu ustawy w trakcie prac w Sejmie.

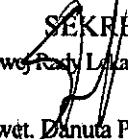
Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wszelkie bowiem treści normatywne wykraczające poza tak określone ramy poprawki powinny przebyć wszystkie etapy procesu legislacyjnego, co eliminować ma ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości. Wyjście poza określony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu (por. wyroki TK z: 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03; 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124).”

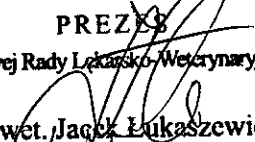
Ponadto rozszerzenie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia zwalczania chorób zakaźnych zwierząt o zmianę ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej polegającą na zaliczeniu w poczet wyższych stanowisk w służbie cywilnej powiatowych lekarzy weterynarii i ich zastępców i zmianę z mocy prawa z dniem wejścia w życie rzezzonej ustawy stosunków pracy łączących obecnie powiatowych lekarzy weterynarii z Inspekcją Weterynaryjną w stosunki pracy na podstawie powołania w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, budzi uzasadnione

zastrzeżenia również pod kątem merytorycznym. Z art. 52 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej wynika, iż w chwili obecnej wyższe stanowiska w służbie cywilnej stanowią: dyrektor generalny urzędu; dyrektor i zastępca dyrektora departamentu lub komórki równorzędnej w KPRM, ministerstwie i urzędzie centralnym; dyrektor i zastępca dyrektora wydziału lub komórki równorzędnej w urzędzie wojewódzkim; wojewódzki lekarz weterynarii i jego zastępca; kierujący komórką organizacyjną i jego zastępca w Biurze Nasiennictwa Leśnego. Jak widać z powyższego są to rzeczywiście wyższe stanowiska pełnione co najmniej na szczeblu wojewódzkim, dodanie do tego katalogu powiatowych lekarzy weterynarii i ich zastępców, pełniących funkcje organu I instancji, zwyczajnie nie znajduje uzasadnienia. Należy pamiętać, iż ideą stojącą za ideą służby cywilnej jest idea stworzenia neutralnych politycznie, profesjonalnych, o wysokim poziomie etycznym kadr urzędniczych, które na długo pozostaną lojalne wobec pracodawcy i państwa. Tymczasem proponowana w projekcie zmiana ma na celu tylko i wyłącznie umożliwienie niczym nieskrępowanego dokonywania zmian w obsadzie kluczowych z punktu widzenia bezpieczeństwa żywności i nadzoru weterynaryjnego stanowisk. Spowodowany przedmiotową zmianą brak stabilizacji zatrudnienia powiatowych lekarzy weterynarii sprzyjał będzie asekuranctwu przy podejmowaniu ryzykownych decyzji i w konsekwencji zagrozi prawidłowemu wykonywaniu zadań publicznych oraz doprowadzi do odpływu najbardziej kompetentnych kadr.

Dla proponowanych zmian brak jest uzasadnienia tym bardziej, że w obecnym stanie prawnym, w art. 10 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej, przewidziany jest mechanizm pozwalający na szybkie i sprawne zastąpienie wojewódzkiego, powiatowego lub granicznego lekarza weterynarii lub jego zastępcę w sytuacji, gdy działalność tych osób lub działalność kierowanych przez nich inspektoratów może zagrozić prawidłowemu wykonywaniu zadań Inspekcji przez osoby bardziej kompetentne. W takim przypadku wystarczy podjęcie przez Głównego Lekarza Weterynarii decyzji o zawieszeniu, które trwa do momentu zakończenia postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego w rozumieniu przepisów o służbie cywilnej, wyznaczającej osobę pełniącą obowiązki zawieszzonego organu.

Wszystko powyższe powoduje, iż nie tylko trudno uznać proponowane zmiany za uzasadnione, ale wręcz należy je uznać za sprzeczne z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

SEKRETARZ
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej

lek. wet. Danuta Pawicka-Stefanko

PREZES
Krajowej Rady Lekarsko-Weterynaryjnej

lek. wet. Jacek Łukaszcwicz