



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 8. 08. 2014

I.7202.23.2014.AWO

Pan

Marek Sawicki

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi

ul. Wspólna 30

00 – 930 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

Wpływają do mnie skargi w sprawie Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa i wymogów wprowadzanych między innymi przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w „Warunkach ubiegania się o refundację kosztów poniesionych w ramach realizacji mechanizmu Wsparcie Rynku Produktów Pszczelich w sezonie 2013/2014”. W skargach, które do mnie wpływają podniesiono, że w Krajowym Programie Wsparcia Pszczelarstwa (dalej jako: KPWP) oraz „Warunkach ubiegania się o refundację kosztów poniesionych w ramach realizacji mechanizmu Wsparcie Rynku Produktów Pszczelich w sezonie 2013/2014 wprowadzono między innymi następujące postanowienie: „Lekarz weterynarii wystawia zaświadczenie o stanie zdrowotnym pasieki na podstawie badania klinicznego rodzin pszczelich w pasiece i wyników badań laboratoryjnych, które stanowią integralną część zaświadczenia (załącznik). Próbkę do badań powinny zostać pobrane przez lekarza weterynarii w trakcie badania z co najmniej 5 % posiadanych w pasiece rodzin pszczelich i przekazane do badań diagnostycznych w kierunku warrozy, nosemozy, zgnilca europejskiego, zgnilca złośliwego, wirusów ostrego i chronicznego paraliżu pszczół, do upoważnionego laboratorium”.

Jak wskazują Skarżący, którzy do mnie wystąpili, powyższe postanowienie dotyczące między innymi pozyskania zaświadczenia lekarza weterynarii, jak też przekazania do upoważnionego laboratorium pobranych do badania próbek, nie

znajduje oparcia ani w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (tj. Dz. U. z 2008 r., Nr 213, poz. 1342 ze zm.), ani w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2005 r. w sprawie zwalczania zgnilca amerykańskiego pszczoł (Dz. U. Nr 187, poz. 1547).

Mając na uwadze przedstawione powyżej zarzuty wystąpiłam w dniu 20 lutego 2014 r. do Dyrektora Departamentu Rynków Rolnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z prośbą o ustosunkowanie się do tego zagadnienia.

W dniu 10 marca 2014 r. wpłynęła do mojego Biura odpowiedź Departamentu Rynków Rolnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, z której wynikało, że poszczególne uregulowania Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa, również te dotyczące wymagań w zakresie zdrowotności pszczoł, wypracowano z udziałem przedstawicieli nauki, organizacji pszczelarskich, służb weterynaryjnych i administracji państwowej. Wprowadzenie zaś wymogu przedkładania zaświadczenia weterynaryjnego o zdrowotności rodzin pszczelich w ramach „Środków mających na celu wsparcie zasiedlania uli we Wspólnocie” KPWP, ma również działanie prewencyjne w odniesieniu do „Zwalczania warrozy”. Krajowy Program Wsparcia Pszczelarstwa ma zaś na celu poprawę ogólnych warunków produkcji i wprowadzenia do obrotu produktów pszczelich. Natomiast publiczne środki finansowe, przy pomocy których jest realizowany cel główny, są kierowane do beneficjentów uczestniczących w realizacji Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa na zasadach dobrowolności. Decydując się na uczestnictwo w Programie beneficjenci, jak zauważyło Ministerstwo, przyjmują zobowiązanie do spełnienia szeregu warunków.

W kolejnym piśmie Departamentu Rynków Rolnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 maja 2014 r. wskazano ponadto, że ani przepisy ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, ani przepisy rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 września 2005 r. w sprawie zwalczania zgnilca amerykańskiego pszczoł, nie nakładają wymogu wystawienia zaświadczenia o zdrowotności rodzin pszczelich przez lekarza weterynarii. Niezależnie od tego Ministerstwo podkreśliło, że w art. 4 powołanej powyżej ustawy przewidziano, iż podmiot prowadzący działalność

nadzorowaną (a taką jest utrzymywanie pszczół w celu umieszczenia ich na rynku) w zakresie spełniania wymagań weterynaryjnych jest obowiązany zapewniać, między innymi, wymagania zdrowotne zabezpieczające przed zagrożeniem epizootycznym, epidemicznym obejmujące w szczególności wymagania dotyczące stanu zdrowia zwierząt, w tym odnoszące się do badań potwierdzających ten stan. Zaświadczenie, o którym mowa w Krajowym Programie Wsparcia Pszczelarstwa jest, zdaniem Ministerstwa, potwierdzeniem spełnienia przez producenta pszczół tych zapisanych w ustawie wymagań. W piśmie z dnia 26 maja 2014 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi po raz kolejny podkreśliło, iż uczestnictwo w realizacji Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa jest dobrowolne. Biorąc zaś pod uwagę potencjalne korzyści producentów pszczół uczestniczących w realizacji KPWP przyjęto wymóg udokumentowania zdrowotności pszczół za zasadny.

Odnosząc się do przedstawionego powyżej zagadnienia zwrócić uwagę trzeba, że moje wątpliwości jako Rzecznika Praw Obywatelskich nie odnoszą się do wprowadzonego wymogu udokumentowania zdrowotności pszczół jako takiego, lecz dotyczą formy aktu, w którym ten wymóg wprowadzono. Zauważyć bowiem należy, że ani Krajowy Program Wsparcia Pszczelarstwa, ani „Warunki ubiegania się o refundację kosztów poniesionych w ramach realizacji mechanizmu Wsparcie Rynku Produktów Pszczelich w sezonie 2013/2014” pomimo tego, że ingerują w prawa i obowiązki pszczelarzy, nie są aktem prawa powszechnie obowiązującego. W mojej ocenie, uregulowanie kwestii dofinansowania pszczelarstwa wynikającej z programów Unii Europejskiej, nie może odbywać się w formie aktu prawnego nie będącego aktem prawa powszechnie obowiązującego.

Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że jedną z ważniejszych decyzji ustrojodawczych, zgodnie z powszechnie postulowaną reformą źródeł prawa, którą wyrażono w przepisach rozdziału III, jak też w całej Konstytucji RP było stworzenie zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. „Zamknięcie” źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem przedmiotowym oznacza wyczerpujące określenie w samej Konstytucji rodzajów aktów tego prawa. Ponadto zamknięcie źródeł prawa powszechnie obowiązującego pod względem przedmiotowym i podmiotowym było celowym założeniem nowego ustroju prawotwórstwa

w Konstytucji. Miało to bowiem zapobiec wydawaniu w praktyce szeregu aktów normatywnych, które nie miałyby podstawy konstytucyjnej, jak też byłyby aktami o niejasnym charakterze prawnym, podważającym także ustrojową pozycję ustawy.

Z tych też względów, uregulowanie przyznawania wsparcia finansowego w ramach pomocy unijnej dla pszczelarzy w aktach, które nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP budzi moje poważne wątpliwości konstytucyjne. Oceny tej nie zmienia również okoliczność podniesiona przez Departament Rynków Rolnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotycząca dobrowolności uczestnictwa w realizacji Krajowego Programu Wsparcia Pszczelarstwa. Krajowy Program Wsparcia Pszczelarstwa jest, jak wskazało Ministerstwo, programem współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej. Dlatego też określenie szeregu wymogów, od których spełnienia uzależnia się przyznanie beneficjentom pomocy finansowej powinno, moim zdaniem, wynikać z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Na chwilę obecną zasady przyznawania tego rodzaju wsparcia finansowego nie spełniają, w mojej ocenie, standardów konstytucyjnych.

Mając powyższe na względzie, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionej sprawy.

Z powrotem

Jacek Szymon