

Opinia prawna

nt. zakresu art. 26 ust. 1 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego, w związku z §1 pkt 2 lit a) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2007 r. Nr 2, poz. 22, z późn. zm.)

Przede wszystkim należy zauważyć, że rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenia przepisów o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2007 r. Nr 2, poz. 22, z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem o wysokości kar” nie definiuje innych niż określone w art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127, z późn. zm.) zachowań, ale zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2006 r. Nr 17, poz. 127, z późn. zm.) określa tylko wysokość kar pieniężnych za ich naruszenia, różnicując je tylko w zależności od rodzaju tych naruszeń, społecznej szkodliwości czynu i stopnia zagrożenia dla bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego.

Z treści § 1 pkt 2 lit a) rozporządzenia o wysokości kar wynika, że za prowadzenie produkcji w zakładzie który podlega rejestracji zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 853/2004, bez dokonania tej rejestracji oraz za prowadzenie produkcji w zakładzie w którym jest prowadzona działalność marginalna, lokalna i ograniczona, bez uzyskania wpisu do rejestru zakładów, może być nałożona kara w wysokości od 200 zł do 5.000 zł. Naruszeń tych może jednak dopuścić się osoba która prowadzi przedsiębiorstwo sektora spożywczego lub produkcję produktów pochodzenia zwierzęcego.

Według art. 3 pkt 2. rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającym ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującym Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającym procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. WE L 31 z 1.02.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 463), "przedsiębiorstwo spożywcze" to przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, typu non-profit lub nie, prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności. Osobą o której mowa w art. 26 ust. 1 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego będzie zatem osoba prowadząca przedsiębiorstwo publiczne lub prywatne, typu non-profit lub nie, prowadzące jakąkolwiek działalność związaną z jakimkolwiek etapem produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności lub osoba prowadząc produkcję produktów pochodzenia zwierzęcego.

Z definicji przedsiębiorcy przyjętej w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095) wynika, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą, którą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2). O nabyciu statusu przedsiębiorcy decyduje zatem spełnienie przesłanek ustawowych a nie wpis do rejestru. Wpis do rejestru potwierdza jedynie ten status i umożliwia wykonywanie działalności gospodarczej.

Stosowanie wprost tej zasady do postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego może napotkać szereg ograniczeń wynikających z przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 2007r. Nr 121, poz. 842). Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej pracownicy Inspekcji oraz osoby wyznaczone na podstawie art. 16 i 18, w zakresie wykonywania czynności, mają prawo w każdym czasie do przeprowadzania kontroli gospodarstw, centrów (organizacji), zakładów, instalacji, urządzeń lub środków transportu. Warunkiem właściwego przeprowadzenia postępowania administracyjnego jest dokładne ustalenie stanu wynikającego z art. 26 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego. Stan ten można ustalić wyłącznie poprzez wizję lokalną i inne czynności. Przeprowadzenie wizji na terenie zakładu wpisanego do rejestru prowadzonego przez PLW, zostanie dokonane na podstawie art. 19 ust. 3 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej a w razie problemów PLW może wystąpić o pomoc do organów Policji. Wątpliwości budzi natomiast przeprowadzenie wizji na terenie zakładu nie wpisanego do rejestru.

Wykonanie czynności przewidzianych przez kpa wymaga wszczęcia postępowania i powiadomienia strony. Posiadacz nieruchomości na której istnieje przypuszczenie, że prowadzone jest przedsiębiorstwo lub produkcja o której mowa w art. 26 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego, może twierdzić iż taka produkcja nie jest prowadzona i odmówić wpuszczenia pracowników Inspekcji oraz osób wyznaczonych na podstawie art. 16 i 18 ustawy o Inspekcji Weterynaryjnej na teren nieruchomości. W takim przypadku organ administracji musiałby wezwać osobę do okazania przedmiotu. Odrębną sprawą jest możliwość w ramach kpa ustalenia innych faktów pozwalających na nałożenie kary w sytuacji kiedy zakład nie jest wpisany do rejestru PLW.

Wykazane oczywiste trudności procesowe nie mogą mieć wpływu na interpretację przepisu § 1 pkt 2 lit a) rozporządzenia o wysokości kar a w konsekwencji art. 26 ust. 1 ustawy o produktach pochodzenia zwierzęcego.

Mając na uwadze, że prowadzenie przedsiębiorstwa sektora spożywczego oraz prowadzenie produkcji produktów pochodzenia zwierzęcego to określony stan faktyczny, należy uznać, że kara pieniężna, której wysokość określona została w rozporządzeniu o wysokości kar, może być nakładana także na osoby prowadzące przedsiębiorstwa sektora spożywczego oraz prowadzące produkcję produktów pochodzenia zwierzęcego w określonych warunkach bez względu na wpisanie takiego zakładu do rejestru prowadzonego przez PLW.

Na marginesie pozwolę sobie wyrazić opinię w wątpliwej konstytucyjności przepisu art. 26 w stosunku do osób nie wpisanych do rejestru, kara ta ma bowiem wszelkie cechy kary grzywny a nałożenie takiej kary musi być kontrolowane przez sąd powszechny a nie administracyjny. Pogląd ten nie ma jednak żadnego znaczenia dla treści opinii.

Siedlce, 25.04.2008 r.