

Lublin, dnia 17 września 2013 r.

Prof. Wojciech Orłowski

OPINIA PRAWNA

w przedmiocie:

**„Dopuszczalności uboju rytualnego na terytorium
Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie obowiązujących
przepisów prawa”**

przygotowana na zlecenie:

Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej

I. PRZEDMIOT OPINII

Przedstawiona poniżej analiza ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, czy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej po dniu 31 grudnia 2012 r. dopuszczalne jest uśmiercanie zwierząt bez ich uprzedniego ogłuszenia w przypadku zwierząt poddawanych według szczególnych metod wymaganych przez obrzędu religijne, tj. dokonywanie uboju rytualnego.

II. DOPUSZCZALNOŚĆ UBOJU RYTUALNEGO W ŚWIETLE USTAWODAWSTWA POLSKIEGO

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹, dalej: „Ustawa”, która weszła w życie w dniu 24 października 1997 r., wprowadziła obowiązek uprzedniego ogłuszenia zwierząt przed ich uśmierceniem. Obowiązek ten z mocy art. 34 ust. 5 Ustawy był wyłączony w przypadku zwierząt poddawanych szczególnym sposobom uboju, przewidzianym przez obrządki religijne.

Ustawa nie określała żadnych szczególnych wymagań dotyczących sposobu dokonywania uboju rytualnego. Metody oraz kwalifikacje osób uprawnionych do przeprowadzania uboju miały zostać określone w przepisach wykonawczych do Ustawy. Zgodnie z treścią art. 35 ust. 6 Ustawy „Minister Gospodarki i Gospodarki Żywnościowej w formie rozporządzenia określi kwalifikacje osób uprawnionych do zawodowego uboju, dopuszczalne metody uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku oraz ograny uprawnione do kontroli działalności osób, które zawodowo trudnią się ubojem zwierząt lub dokonują uboju w ramach działalności hodowlanej lub gospodarczej”. Wydane na podstawie delegacji ustawowej Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 1999 r.² nie określało żadnych szczególnych wymagań w odniesieniu do uboju rytualnego.

¹ Dz. U. Nr 111, poz. 724 z późn zm.

² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju, dopuszczalnych metod uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku oraz ograny uprawnione do kontroli działalności osób, które zawodowo trudnią się ubojem

Ustawowy wyjątek od obowiązku ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem w przypadku dokonywania uboju rytualnego obowiązywał do dnia 28 września 2002 r. Wówczas bowiem weszła w życie ustawa z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt³, na podstawie której art. 34 ust. 5 Ustawy został skreślony. Tym samym dokonywanie uboju bez uprzedniego ogłuszania stało się prawnie niedopuszczalne.

Możliwość dokonywania uboju rytualnego została przywrócona Rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt⁴. § 8 ust. 2 przedmiotowego Rozporządzenia stanowił, iż w przypadku m.in. zwierząt przeżuujących, drobiu, świń, królików dostarczonych do ubojni i poddawanych ubojowi, zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych, nakaz ogłuszenia przed uśmierceniem nie jest wymagany.

Przepis § 8 ust. 2 powołanego Rozporządzenia na wniosek Prokuratora Generalnego został poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 27 listopada 2012 r.⁵ Trybunał Konstytucyjny, uznał przedmiotowy przepis za niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 Ustawy⁶ i określił, że utraci on moc obowiązującą po dniu 31 grudnia 2012 r. W konsekwencji, od dnia 1 stycznia 2013 r. w świetle polskiego ustawodawstwa ubój rytualny stał się prawnie niedopuszczalny.

III. UBÓJ RYTUALNY NA GRUNCIE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Problem ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania został uregulowany w Rozporządzeniu nr 1099/2009 Rady Unii Europejskiej z dnia 24 września 2009 r.⁷ w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (dalej: „Rozporządzenie”).

zwierząt lub dokonują uboju w ramach działalności hodowlanej lub gospodarczej (Dz.U. Nr 47, poz. 469).

³ Dz. U. Nr 135, poz. 1141

⁴ Dz. U. Nr 205, poz. 2102

⁵ Wyrok TK z 27 listopada 2012 r., U 4/12, OTK nr 10A/2012, poz. 124

⁶ Dz. U. z 2013, poz. 856 ze zm.

⁷ Dz. Urz. UE L 2009, Nr 303, str.1

W przedmiotowym akcie prawnym przesądzono również o dopuszczalności uśmiercania zwierząt bez ich uprzedniego ogłuszenia.

Mianowicie, w art. 4 ust. 1 Rozporządzenia wprowadzono podstawową zasadę ogłuszania zwierząt przed ich uśmiercaniem, przy jednoczesnym ustanowieniu od niej odstępstwa w przypadku uboju według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne (art. 4 ust. 4 Rozporządzenia). Potrzeba utrzymania uzasadnionego religijnie wyjątku od zasady ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem została dodatkowo podkreślona w pkt 18 Preambuły.

Na mocy art. 26 ust. 1 Rozporządzenia państwowemu członkowskim zostało przyznane uprawnienie do utrzymania w swoim porządku prawnym bardziej restrykcyjnych uregulowań w zakresie zapewnienia dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Warunkiem ich utrzymania było obowiązywanie takich regulacji w dniu wejścia w życie Rozporządzenia (tj. 1 stycznia 2013 r.) oraz powiadomienie o ich treści Komisji Europejskiej (przed tą datą).

Polski Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 27 grudnia 2012 r. wystosował do Komisji Europejskiej pismo informujące, że w Polsce od dnia 1 stycznia 2013 r. dopuszczalne będzie wyłącznie uśmiercanie zwierząt po ich ogłuszeniu, co wnioskując *a contrario* oznacza, że wszelkie inne formy uboju, w tym ubój rytualny, będą zakazane. W piśmie zawarto również informację o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 r., na podstawie którego po dniu 31 grudnia 2012 r. przepis § 8 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt utracił moc obowiązującą.

IV. OCENA PRAWNA ART. 34 UST. 1 USTAWY W ŚWIETLE ROZPORZĄDZENIA

Z wyżej przedstawionego stanu prawnego wynika, że pomiędzy przepisami krajowymi a regulacją Rozporządzenia zachodzi sprzeczność. W konsekwencji pojawia się pytanie o to, czy przepisy ustawy o ochronie zwierząt są niezgodne z Rozporządzeniem, czy też utrzymanie zakazu uboju rytualnego w polskim porządku prawnym jest dopuszczalne na podstawie art. 26 ust. 1 Rozporządzenia.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że w świetle Rozporządzenia wymóg ogłuszenia zwierzęcia przed jego uśmierceniem nie znajduje zastosowania w przypadku uśmiercania zwierzęcia według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne (art. 4 ust. 4 rozporządzenia). Natomiast, polska ustawa o ochronie zwierząt ustanawia bezwzględny obowiązek uprzedniego ogłuszenia zwierzęcia przed jego uśmierceniem.

Ustalenie, czy polska ustawa jest niezgodna z obowiązującym Rozporządzeniem wymaga rozstrzygnięcia, czy art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt utrzymuje dalej idącą ochronę zwierząt podczas ich uśmiercania w rozumieniu art. 26 ust. 1 Rozporządzenia.

Treść przepisów Rozporządzenia oraz cele regulacji określone w Preambule nie pozostawiają żadnych wątpliwości, co do tego, że dopuszczalność uboju rytualnego powinna zostać utrzymana. Wymaga tego w szczególności obowiązek poszanowania przez Unię Europejską wolności wyznania i prawa do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach religijnych (pkt 18 Preambuły).

Z uwagi na powyższe, regulację art. 4 ust. 4 Rozporządzenia wprowadzającą wyjątek od obowiązku uprzedniego ogłuszania zwierząt przed uśmierceniem w przypadku uboju rytualnego, należy uznać za bezwzględnie wiążącą i niepodlegającą modyfikacji na podstawie jednostronnej decyzji państwa członkowskiego.

Tym samym, w odniesieniu do uboju rytualnego, art. 26 ust. 1 Rozporządzenia upoważnia państwa członkowskie do utrzymania po dniu 1 stycznia 2013 r. przepisów krajowych, które wprowadzają dalsze wymogi dotyczące sposobu przeprowadzania uboju rytualnego niż art. 4 ust. 4 Rozporządzenia nakazujący, by tego typu ubój miał miejsce w rzeźni. Państwa członkowskie mogą zatem utrzymać takie przepisy, których celem jest zapewnienie odpowiedniego dobrostanu zwierząt w trakcie przeprowadzania uboju rytualnego (w szczególności przepisy służące skróceniu cierpienia zwierząt).

Powyższego warunku nie spełnia art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, który wprowadza bezwzględny obowiązek ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem. W konsekwencji należy stwierdzić, że polski system prawny w chwili wejścia w życie Rozporządzenia tj. 1 stycznia 2013 r. nie zawierał dopuszczalnych przepisami unijnymi, bardziej restrykcyjnych regulacji dotyczących sposobu dokonywania uboju rytualnego, które mogłyby zostać utrzymane po dniu wejścia Rozporządzenia w życie.

Przepis art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt jest więc niezgodny z art. 4 ust. 4 Rozporządzenia. W celu rozstrzygnięcia kolizji zaistniałej pomiędzy prawem krajowym a Rozporządzeniem, należy zastosować przepisy regulujące obowiązywanie i stosowanie aktów prawnych Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym.

Wzajemne relacje pomiędzy prawem krajowym i unijnym, hierarchię, oraz pierwszeństwo stosowania reguluje art. 91 ust. 3 Konstytucji z dnia 7 kwietnia 1997 r.⁸. Powołany przepis stanowi, że jeżeli to wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Na gruncie niniejszej sprawy oznacza to pierwszeństwo prawa stanowionego przez instytucje Unii Europejskiej, wobec ustaw krajowych.

Zasada ta respektowana jest przez sądy krajowe. Tytułem przykładu można wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2012 r., w którym NSA stwierdził, iż w przypadku rozbieżności pomiędzy przepisem prawa krajowego, a prawem unijnym, jeżeli tej rozbieżności nie da się usunąć w drodze wykładni to zastosowanie ma zasada pierwszeństwa prawa unijnego i to niezależnie od rangi porównywanych norm.⁹

Warto również zauważyć, iż po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, Prezes Rady Ministrów wystosował w dniu 11 maja 2004 r. Ogłoszenie w sprawie stosowania

⁸ Dz U. Nr 78, poz.483 z późn. zm.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2012 r. Sygn. akt II GSK 295/11, LEX nr 1137935

prawa Unii Europejskiej¹⁰. Zgodnie z jego treścią prawo Unii Europejskiej obowiązuje bądź bezpośrednio, bądź wymaga wdrożenia do krajowego porządku prawnego. Ogłoszenie nadto przybliży istotę rozporządzeń stanowionych przez instytucje Unii Europejskiej wskazując, że są one aktami prawnymi wiążącymi w całości i bezpośrednio stosowanymi w każdym państwie członkowskim.

Powyższe oznacza, że rozporządzenia stają się częścią krajowych systemów prawnych bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek czynności transpozycyjnych i wywierają skutki bezpośrednie w stosunku do jednostek. Rozporządzenia mają taką samą moc obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich i są zintegrowane z systemami prawnymi państw członkowskich. Ich obowiązywanie zależy jedynie od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Oczywistym jest, że przywołane wyżej Ogłoszenie nie ma decydującego znaczenia dla charakteru aktów prawnych Unii Europejskiej. W tym względzie za rozstrzygające należy uznać postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹.

Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w celu wykonywania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zlecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dla należytego zrozumienia istoty rozporządzeń unijnych należy wyjaśnić cechy szczególne tego rodzaju aktów prawnych.

Przez zasięg ogólny należy rozumieć, iż rozporządzenie jest aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym, który służy zapewnieniu jednolitego jego stosowania na terenie całej Unii Europejskiej.¹² Rozporządzenie jest aktem prawnym "stosowalnym w odniesieniu do obiektywnie

¹⁰ Ogłoszenie Prezesa rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. M.P. z dnia 14 maja 2004 r.

¹¹ Dz. U. 2004 Nr 90 poz. 864/2 ze zm.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości T-49/00 *Industria pugliese olive in salamoia erbe aromatiche Snc (Iposea)*, pkt 24

określonych stanów faktycznych i wywołującym skutki prawne w odniesieniu do ogólnie i abstrakcyjnie określonych grup osób" ¹³

Użyte w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej sformułowanie, zgodnie z którym rozporządzenie „wiąże w całości” przesądza natomiast, że całe rozporządzenie wraz z uchwalonymi do niego załącznikami wiąże państwa członkowskie.

Rozporządzenie ma charakter prawnie kompletny, co oznacza z jednej strony, że zawiera przepisy, których skuteczność nie zależy od aktu zewnętrznego, oraz że dotyczy bezpośrednio stosunków, które reguluje.¹⁴ Fakt, że rozporządzenie wiąże w całości, nakłada na państwa członkowskie obowiązek pełnego i jednolitego stosowania jego przepisów. Postanowienia rozporządzeń nie mogą być stosowane w sposób wybiórczy czy selektywny.¹⁵ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnosząc się do omawianej tu cechy rozporządzeń, w wyroku wydanym w sprawie 39/72 Komisja p. Włochom jednoznacznie podkreślił, iż jest niedopuszczalne, aby państwa członkowskie stosowały wybiórczo lub niezupełnie przepisy rozporządzenia, aby w ten sposób ograniczyć skutki przepisów prawa unijnego, którym to przepisom państwo sprzeciwiło się lub uważa je za sprzeczne z interesem narodowym.¹⁶

Cecha bezpośredniości zakłada, iż przepisy prawa unijnego obowiązują na terytorium państw członkowskich z dniem ich wejścia w życie bez konieczności odrębnego wprowadzenia ich do wewnętrznego porządku prawnego w drodze ratyfikacji czy szerzej rozumianej inkorporacji przez organ państwa członkowskiego.

„Bezpośrednia stosowalność” dotyczy natomiast sposobu i zakresu stosowania prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego. Istotą bezpośredniego

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości 101/76 *Koninklijke Scholten Honig NV*, pkt 21; T-482/93 *Weber*, pkt 55; T-113/99 *Galileo i Galileo International*, pkt 45; T-397/02 *Arla Foods AMBA*, pkt 51; T-117/05 *Andreas Rodenbröker*, pkt 57).

¹⁴ A. Pietrobon, Art. 249 (w:) F. Pocar (red.), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'unione Europea*, Padova 2001, s. 849.

¹⁵ A. Łazowski, Rozporządzenie jako źródło prawa Unii Europejskiej, EPS 2007, nr 3, s. 16; G. Tesauro, *Diritto Comunitario...*, s. 113

¹⁶ Wyrok TS 39/72 Komisja p. Włochom.

stosowania przepisów prawa unijnego jest to, że podstawą rozstrzygnięcia zawisłej przed organem państwa członkowskiego sprawy może być przepis prawa unijnego, a nie przepis prawa wewnętrznego państwa członkowskiego. Przedmiotowa cecha ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy ze względu na kolizję pomiędzy przepisami krajowymi i regulacjami unijnymi, sąd lub inny organ państwa członkowskiego nie może oprzeć rozstrzygnięcia sprawy na przepisie prawa wewnętrznego.¹⁷

Jak zostało już wcześniej wskazane na gruncie niniejszej Opinii, stosowanie rozporządzenia nie wymaga przyjęcia żadnego dodatkowego aktu, który inkorporowałby treści w nim zawarte do krajowego ustawodawstwa. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w jednym ze swoich orzeczeń podkreślił, że rozporządzenia mają jednakową moc prawną w stosunku do wszystkich obywateli państw członkowskich, stają się częścią systemu prawa obowiązującego na terytorium państwa członkowskiego z chwilą ich wejścia w życie oraz dają możliwość jednostkom powoływania się na przepisy rozporządzenia wspólnotowego wprost, gdyż nie mogą temu stać na przeszkodzie przepisy czy praktyka przyjęta w państwie członkowskim.¹⁸

Rozporządzenie nie wymaga ani transpozycji do systemu prawa wewnętrznego państw członkowskich, ani jego ogłoszenia zgodnie z wewnętrznymi przepisami każdego z nich. Dodatkowe ogłoszenie rozporządzenia w krajowym dzienniku promulgacyjnym nie jest obowiązkowe, choć niewątpliwie jest użyteczne ze względów praktycznych.¹⁹ Państwa członkowskie nie mogą uzależniać zastosowania rozporządzenia od jakichkolwiek warunków przewidzianych w prawie krajowym, zwłaszcza gdy chodzi o prawa i obowiązki jednostek przewidziane w rozporządzeniu²⁰.

Przeciwnie, art. 291 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nakazuje państwom członkowskim, przyjęcie wszelkich środków niezbędnych do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Za niedopuszczalne należy

¹⁷ D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III, art. 223-358, LEX 2012.

¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Politi 43/71

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości 20/72 w sprawie Cobelex

²⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (34/73 w sprawie Fratelli Variola S.p.A.

zatem uznać przyjmowanie przez państwa członkowskie aktów prawnych, których celem jest zmiana lub uniemożliwienie osiągnięcia celów, dla którego dany akt prawna unijnego został ustanowiony.

Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że wobec kolizji zaistniałej pomiędzy art. 34 ust. 1 Ustawy a art. 4 ust. 4 Rozporządzenia, wynikający z przepisów krajowych zakaz dokonywania uboju rytualnego nie może być stosowany. Z uwagi, że Rozporządzenie jest aktem powszechnie obowiązującym, a jego skuteczność nie wymaga żadnej aktywności ze strony państw członkowskich należy stwierdzić, że od dnia 1 stycznia 2013 r. ubój rytualny na terenie Rzeczypospolitej Polskiej może być dokonywany bezpośrednio na podstawie art. 4 ust. 4 Rozporządzenia.

V. WNIOSKI

- (1.) **Art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt w zakresie, w jakim wyklucza przeprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uboju rytualnego jest niezgodny z art. 4 ust. 4 Rozporządzenia.**
- (2.) **Państwa członkowskie mogą wprowadzić utrzymać przepisy krajowe zapewniające dalej idącą ochronę zwierząt podczas ich uśmiercania, ale w odniesieniu do uboju rytualnego, utrzymanie takich środków nie może prowadzić do utrzymania generalnego zakazu uboju rytualnego.**
- (3.) **Tym samym, z uwagi na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego w przypadku kolizji z przepisami krajowymi, począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r. ubój rytualny na terenie Rzeczypospolitej Polskiej może być dokonywany bezpośrednio na podstawie art. 4 ust. 4 Rozporządzenia.**