

DNIA 13 WRZEŚNIA 2013 R.

PROF. DR HAB. BOGUSŁAW BANASZAK

OPINIA PRAWNA

**W SPRAWIE DOPUSZCZALNOŚCI DOKONYWANIA W POLSCE
TZW. UBOJU RYTUALNEGO PO DNIU 1 STYCZNIA 2013 R.**

NA ZLECENIE:

MUZULMAŃSKIEGO ZWIĄZKU RELIGIJNEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

13 września 2013 r.

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza dopuszczalności dokonywania po dniu 1 stycznia 2013 r., tzw. uboju rytualnego, w świetle obowiązujących w Polsce przepisów prawa.

(1.) PODSTAWY PRAWNE OPINII

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.),
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 ze zm.),
3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.Urz. UE L 2009, Nr 303, str. 1),
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.),
5. Rozporządzenie 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 (Dz.U. Nr 205, poz. 2102 ze zm.).

(2.) INFORMACJA DOTYCZĄCA STANU PRAWNEGO ISTNIEJĄCEGO PRZED 1 STYCZNIA 2013 R.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Przepis ten pozostaje w niezmienionym brzmieniu od dnia wejścia w życie ustawy.

Zakaz dokonywania tzw. uboju rytualnego obowiązuje w Polsce od dnia 28 września 2002 r. na mocy przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Z dniem 28 września 2002 r. został uchylony przepis art. 34 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym, wymogu uprzedniego pozbawienia świadomości przed uśmierceniem nie stosuje się przy poddawaniu zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki religijne.

OPINIA PRAWNA w przedmiocie dopuszczalności dokonywania tzw. uboju rytualnego

13 września 2013 r.

Po blisko 2 latach obowiązywania zakazu w ustawie o ochronie zwierząt, ubój rytualny został dopuszczony na mocy 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. W § 8 ust. 2 rozporządzenia wskazano, iż obowiązku ogłuszenia zwierząt przed ubojem nie stosuje się do zwierząt poddawanych ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych.

Wyrokiem z dnia 27 listopada 2012 r. (sygn. akt U 4/12, Dz.U. z 6 grudnia 2012 r., poz. 1365) Trybunał Konstytucyjny uznał wskazany przepis rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi za niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, a przez to niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z pkt II wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia traci moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 r.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku, „Należy w tym miejscu odnotować zmianę stanu prawnego, jaka nastąpi 1 stycznia 2013 r. Od tego dnia zacznie być stosowane rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uśmiercania (Dz. U. L 303 z 18 listopada 2009 r., s. 1; dalej: rozporządzenie Rady nr 1099/2009). Oznacza to, że zagadnienia prawne, będące przedmiotem niniejszego wyroku, staną się wkrótce przedmiotem nowych unormowań prawa unijnego. Zgodnie z art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Adresatami praw i obowiązków wynikających z rozporządzeń unijnych są nie tylko państwa członkowskie, ale i jednostki (podmioty prywatne). Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika, że normy rozporządzeń unijnych są stosowane w Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Materie normowane w rozporządzeniach unijnych nie mogą być przedmiotem regulacji krajowych, bez stosownego upoważnienia. (...) W kontekście

OPINIA PRAWNA w przedmiocie dopuszczalności dokonywania tzw. uboju rytualnego

13 września 2013 r.

skutków niniejszego wyroku należy zatem zauważyć, że od 1 stycznia 2013 r. ubój zwierząt będzie normowany przez przepisy prawa unijnego. Dopuszczalny będzie więc ubój rytualny na warunkach przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia. Mając na uwadze przedstawioną sytuację prawną, konieczne jest podjęcie przez właściwe organy państwowe Rzeczypospolitej Polskiej rozstrzygnięcia co do dopuszczalności albo co do zakazu uboju rytualnego w Polsce od 1 stycznia 2013 r. W razie utrzymania zakazu takiego uboju, jaki wynika z ustawy o ochronie zwierząt w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania niniejszego wyroku, wymagane jest powiadomienie o tym Komisji Europejskiej w trybie art. 26 ust. 1 albo art. 26 ust. 2 lit. c rozporządzenia Rady nr 1099/2009.”

Z dniem 1 stycznia 2013 r. w Polsce zaczęły obowiązywać przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Mając na celu zapewnienie praw i wolności religijnych zagwarantowanych w art. 10 Karty Praw Podstawowych, przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 zezwoliły na dokonywanie tzw. uboju rytualnego (art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia UE). Jednocześnie w art. 26 ust. 1 rozporządzenia UE wskazano, że „rozporządzenie nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymania przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, a które obowiązują w momencie wprowadzania w życie niniejszego rozporządzenia.” O utrzymaniu takich przepisów państwo członkowskie powinno powiadomić Komisję, przed dniem 1 stycznia 2013 r.

W dniu 11 czerwca 2012 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi przygotował projekt założeń ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt. W projekcie założeń wskazano, że celem projektowanej ustawy jest zapewnienie prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów rozporządzenia UE. „Wprowadzenie do krajowego porządku prawnego przepisów wykonujących przedmiotowe rozporządzenie wymaga dokonania zmiany przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.” Zakres zmian proponowanych w projekcie ustawy o

13 września 2013 r.

zmianie ustawy o ochronie zwierząt w związku z wykonywaniem przepisów rozporządzenia UE miał objąć, m.in. uchylenie tych przepisów ustawy o ochronie zwierząt, które od dnia 1 stycznia 2013 r. zostaną zastąpione przepisami rozporządzenia UE.

W wyniku wszczęcia przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi prac legislacyjnych, projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 1370) wpłynął do Sejmu w dniu 10 maja 2013 r. W projekcie założono zmianę art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt poprzez nadanie mu brzmienia: „W przypadku bydła poddawanego ubojowi zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.Urz. UE L 303 z 18.11.2009, str. 1) zabrania się stosowania systemów, o których mowa w art. 15 ust. 2 akapit drugi tego rozporządzenia.” Projekt ustawy został odrzucony na 45. posiedzeniu Sejmu w dniu 12 lipca 2013 r., w III czytaniu, wynikiem 222 głosów za, 178 głosów przeciw i 9 wstrzymujących. W konsekwencji, ustawodawca polski, w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 nie uchwalił żadnych nowych przepisów.

W wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 26 ust. 1 rozporządzenia UE, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pismem z dnia 27 grudnia 2012 r., przekazanym Komisji 28 grudnia 2012 r., poinformował, że w Polsce począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r. będzie obowiązywał zakaz uboju zwierząt w rzeźni bez ogłuszenia.

(3.) ANALIZA OBOWIĄZUJĄCEGO STANU PRAWNEGO

Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, niedopuszczalne jest uśmiercenie zwierzęcia kręgowego w ubojni bez uprzedniego pozbawienia świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje (art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt). Z kolei, w uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez

13 września 2013 r.

przyuczonego ubojowca (art. 34 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt). Jak wynika z powyższego, przepisy prawa polskiego nie dopuszczają uśmiercania zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia. Co za tym idzie, naruszenie tego zakazu wiąże się z odpowiedzialnością karną, na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

Jednocześnie, rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 stanowi, że: „W przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne wymogi ust. 1 nie mają zastosowania, pod warunkiem, że ubój ma miejsce w rzeźni.” (art. 4 ust. 4 rozporządzenia UE). Wymogi ust. 1, o których mówi cytowany przepis to po pierwsze, uprzednie ogłuszenie zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami związanymi ze stosowaniem tych metod, określonymi w załączniku nr I do rozporządzenia UE i po drugie, utrzymywanie zwierząt do chwili śmierci w stanie nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce. Przepisy rozporządzenia UE weszły w życie dwudziestego dnia po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jednak ich stosowanie jest możliwe dopiero od dnia 1 stycznia 2013 r.

3.1. Rozporządzenie unijne w systemie prawa polskiego

Zgodnie z art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do którego przystąpiła Rzeczpospolita Polska, rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Rozporządzenia unijne zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego (zasięg ogólny rozporządzenia). Rozporządzenie wiąże każde państwo członkowskie w całości, co oznacza, że państwo członkowskie nie może uznać wybranych przepisów rozporządzenia za obowiązujące, a pozostałych odrzucić, np. z powodu ich sprzeczności z prawem krajowym, z polityką danego państwa itd. Z kolei, cecha bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych oznacza, że akty te wiążą już z chwilą ich wejścia w życie. Dla nabycia przez nie mocy obowiązującej nie jest

13 września 2013 r.

konieczne dokonanie aktu inkorporacji zawartych w nich treści do prawa wewnętrznego państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślał wielokrotnie, że rozporządzenie „ze swej istoty prawnej i funkcji spełnianej w systemie źródeł prawa Wspólnot Europejskich oddziałuje bezpośrednio i jako takie jest właściwą formą konstruowania praw podmiotowych, których ochrona należy do sądów krajowych” (wyrok z 14 grudnia 1971 r., sprawa *Politi s.a.s. v. Minister Finances of the Republic of Italy*, nr 43-71). Z rozporządzeń mogą bezpośrednio wynikać prawa dla jednostek. W świetle cechy bezpośredniej stosowalności, o której mówi art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „(...) rozporządzenie nie wymaga ani transpozycji do systemu prawa wewnętrznego państw członkowskich, ani też ogłoszenia według reguł tego prawa. Przeciwnie, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że państwa członkowskie Unii nie są uprawnione do podejmowania czynności zmierzających do pozbawienia rozporządzeń waloru źródeł prawa wspólnotowego; zakazana jest także wiążąca wykładnia rozporządzeń dokonywana przez organy państwa członkowskiego (Judgment of the Court of 31 January 1978. *Fratelli Zerbone Snc v. Amministrazione delle finanze dello Stato*. Case 94/77. *European Court Reports* 1978, Page 0099). Równocześnie jednak cecha bezpośredniego obowiązywania rozporządzeń nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku zastosowania odpowiednich środków w celu zapewnienia swoim obywatelom nieograniczonego korzystania z uprawnień określonych w rozporządzeniach, jeżeli jest to konieczne ze względu na konkretne okoliczności. Ponadto organy wspólnoty stanowiąc rozporządzenie mogą zawrzeć w nim klauzulę nakazującą państwom członkowskim wydanie odpowiednich aktów normatywnych.” (A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich* [w:] A. Wróbel (red.), M. Bychowska, M. Daca, W. Postulski, E. Skibińska, A. Szoplińska, I. Twardowska-Mędrak, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, LEX).

13 września 2013 r.

Zgodnie z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2003 r. (Dz. Urz. WE L 236, str. 33), od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie. Polska z dniem przystąpienia zobowiązała się do przyjęcia i stosowania całości *acquis communautaire*. Obowiązek ten potwierdza również art. 53 Aktu przystąpienia.

3.2. Kolidacja norm i zasada pierwszeństwa prawa unijnego

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, iż z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 stało się ono częścią polskiego porządku prawnego. Rozpoczęcie stosowania rozporządzenia UE z dniem 1 stycznia 2013 r., nie wymagało od ustawodawcy polskiego podjęcia jakichkolwiek działań implementujących. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009, w tym jego art. 4 ust. 1 i 4, stanowi część polskiego prawa powszechnie obowiązującego i jest stosowane bezpośrednio. Oznacza to, że z dniem 1 stycznia 2013 r. przepisy unijne wprowadziły w Polsce możliwość dokonywania tzw. uboju rytualnego, pod warunkiem rezygnacji przez państwo polskie z utrzymania w mocy bardziej restrykcyjnych niż przepisy rozporządzenia norm krajowych (art. 26 ust. 1 rozporządzenia).

Z racji powyższego, z dniem 1 stycznia 2013 r. w polskim systemie prawa zaistniała kolidacja w zakresie rozstrzygnięcia dopuszczalności dokonywania tzw. uboju rytualnego. Przepis art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt jest sprzeczny z art. 4 ust. 4 rozporządzenia UE, bowiem nie przewiduje żadnych odstępstw od możliwości uśmiercenia zwierzęcia kręgowego bez uprzedniego pozbawienia świadomości.

13 września 2013 r.

Kolizję norm prawa krajowego z prawem międzynarodowym, na gruncie systemu prawa polskiego, rozstrzyga Konstytucja. Zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Z racji powyższego, przepis art. 4 ust. 4 rozporządzenia UE ma pierwszeństwo przed przepisami prawa polskiego, w szczególności przed przepisem art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Oznacza to, że wyjątek od zakazu dokonywania uboju rytualnego w Polsce jest ustanowiony przez przepisy unijne.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego została sprecyzowana w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r. (sprawa Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA., nr 106/77), w którym Trybunał potwierdził, że: „Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego relacja pomiędzy postanowieniami Traktatu oraz bezpośrednio skutecznymi przepisami stanowionymi przez instytucje z jednej strony a prawem państw członkowskich z drugiej jest taka, że z dniem wejścia w życie tych postanowień i przepisów nie tylko automatycznie nie stosuje się sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, ale także - w stopniu, w jakim tworzą one integralną część porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego państwa członkowskiego - wyklucza się możliwość przyjęcia przez ustawodawcę krajowego nowych przepisów, które byłyby sprzeczne z prawem wspólnotowym.”

Należy wskazać, iż uchwalenie przepisów krajowych mających na celu wykonanie (implementację) rozporządzenia jest dozwolone, a często nawet niezbędne, gdy zobowiązanie do tego zawierają przepisy samego rozporządzenia. W wielu przypadkach bowiem wydanie przepisów krajowych dopiero umożliwia prawidłowe stosowanie przepisów rozporządzenia, np. wówczas gdy konieczne jest wyznaczenie organów odpowiedzialnych za nadzór nad wykonywaniem wynikających z

13 września 2013 r.

rozporządzenia obowiązków przez jednostki, czy też określenie sankcji karnych w zgodzie z obowiązującym w państwie członkowskim porządkiem prawnym. Z podobnym przypadkiem mamy do czynienia na gruncie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

Pewną modyfikację w zakresie wynikającego z rozporządzenia UE stanu prawnego dopuszcza bowiem samo rozporządzenie nr 1099/2009 w art. 26 ust. 1. Zgodnie z powołanym przepisem: „Niniejsze rozporządzenie nie uniemożliwia państwom członkowskim utrzymania przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, a które obowiązują w momencie wprowadzania w życie niniejszego rozporządzenia. Przed dniem 1 stycznia 2013 r. państwa członkowskie powiadamiają Komisję o takich przepisach krajowych. Komisja poinformuje o nich pozostałe państwa członkowskie.” Jak wynika z powyższego, rozporządzenie UE dopuszcza modyfikację w państwie członkowskim regulacji unijnych w zakresie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania – w celu zapewnienia dalej idącej ochrony zwierząt. W tym celu, państwo członkowskie może utrzymać odpowiednie przepisy krajowe i poinformować o tym Komisję, przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Polska, z dniem 28 grudnia 2013 r. powiadomiła Komisję, że „(...) w Polsce począwszy od 1 stycznia 2013 r. będzie obowiązywał zakaz uboju rytualnego w rzeźni bez ogłuszenia.” Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w notyfikacji wyjaśnił, iż zakaz ten wynika z obowiązywania w Polsce po dniu 31 grudnia 2012 r. przepisu art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., od którego przepisy polskie nie dopuszczają wyjątków.

W związku z powyższym, czy możliwe jest uznanie, że w Polsce, przed dniem rozpoczęcia stosowania rozporządzenia UE, zostały utrzymane dalej idące przepisy

13 września 2013 r.

krajowe oraz że Polska dokonała prawidłowego aktu notyfikacji Komisji na podstawie art. 26 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia UE?

3.3. Przesłanki wprowadzenia zakazu uboju rytualnego

Rozporządzenie UE jest aktem normatywnym, który wiąże w całości państwa członkowskie i ich obywateli, a z chwilą wejścia w życie staje się częścią porządku prawnego państw członkowskich. W związku z tym, od dnia 1 stycznia 2013 r. bez konieczności podjęcia jakichkolwiek działań przez ustawodawcę polskiego zaczął w Polsce obowiązywać, z pierwszeństwem przed przepisami ustawy o ochronie zwierząt, art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009.

Aby wyłączyć bezpośrednie stosowanie tego przepisu w systemie prawa krajowego, Polska powinna była podjąć przed dniem 1 stycznia 2013 r. pewne działania, o których mówi art. 26 ust. 1 rozporządzenia. Przed dniem 1 stycznia 2013 r., Polska powinna była uchwalić ustawę, mocą której na podstawie art. 26 ust. 1 rozporządzenia UE, z dniem 1 stycznia 2013 r. dalej idące przepisy krajowe zostałyby utrzymane w mocy. Przepis ten, w odniesieniu do zakazu uboju rytualnego powinien brzmieć, przykładowo w następujący sposób:

„Przepisu art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz.Urz. UE L 2009, Nr 303, str. 1) nie stosuje się.”

Tylko w ten sposób możliwe byłoby wyłączenie w prawie polskim bezpośredniego skutku obowiązywania rozporządzenia unijnego. Wyłączenie tego skutku dopuszcza samo rozporządzenie. Na skutek ww. wyłączenia nie zaistniałaby kolizja, z którą mamy do czynienia od dnia 1 stycznia 2013 r. W świetle powyższego, w braku kolizji nie miałyby zastosowania przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji rozstrzygający na korzyść pierwszeństwa prawa unijnego. Osiągnięcie tego skutku było jednak możliwe wyłącznie przed dniem 1 stycznia 2013 r., tj. przed dniem zaistnienia kolizji.

13 września 2013 r.

Po uchwaleniu właściwej ustawy, przed dniem 1 stycznia 2013 r. Polska powinna była dokonać aktu notyfikacji o utrzymaniu w Polsce przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, a które obowiązywały w momencie „wprowadzania w życie” rozporządzenia UE.

Należy zaznaczyć, że rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 mówi o „momencie wprowadzania w życie”, a nie o momencie rozpoczęcia stosowania rozporządzenia. Zgodnie z art. 30 rozporządzenia, „Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2013 r.”

3.4. Charakter i cechy aktu notyfikacji

W ocenie Opiniującego, samemu aktowi notyfikacji dokonанemu przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 28 grudnia 2012 r. nie można nadać skutku w postaci utrzymania w mocy dalej idących przepisów krajowych. Przede wszystkim, akt notyfikacji nie może modyfikować skutków wynikających z norm konstytucyjnych (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Skoro kolizję pomiędzy przepisami art. 4 ust. 4 rozporządzenia UE i art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt rozstrzyga art. 91 ust. 3 Konstytucji, to nie można uznać, że akt notyfikacji ministra ma moc uchylającą zastosowanie przepisów Konstytucji i skutkuje przyznaniem pierwszeństwa stosowania przepisom ustawy polskiej, przed przepisami rozporządzenia unijnego.

Ponadto, zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Przepis ten nie wymienia w swoim katalogu aktu notyfikacji dokonанego przez ministra. Akt notyfikacji nie jest zatem aktem prawnym, nie ma mocy powszechnie obowiązującej. Z aktu tego nie mogą wynikać dla jednostek jakiegokolwiek prawa lub obowiązki.

13 września 2013 r.

Jeżeli dopuszczalne byłoby uznanie, że akt notyfikacji samodzielnie „konstytuuje” w Polsce zakaz dokonywania tzw. uboju rytualnego (poprzez uchylenie skutku bezpośredniego stosowania przepisów unijnych, tj. art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia), to złamana zostałaby zasada nullum crimen sine lege, chroniąca jednostki przed arbitralnym posługiwaniem się represją karną przez organy państwowe. Należałoby wówczas stwierdzić, iż w Polsce dopuszczono możliwość decydowania przez organy władzy wykonawczej o stosowaniu odpowiedzialności karnej za czyny, które nie są zabronione w polskim systemie prawa. Takie uznanie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Odpowiedzialność karna może wynikać na gruncie prawa polskiego wyłącznie z ustawy (art. 42 ust. 1 Konstytucji). Bez uchwalenia odpowiedniej ustawy odpowiedzialność karna nie może grozić za naruszenie zakazu uboju rytualnego, który to zakaz został wyłączony z powodu kolizji w prawem unijnym, po dniu 1 stycznia 2013 r. Podjęcie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji o tym, iż w związku z wejściem w życie rozporządzenia UE, przepis art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zostaje utrzymany w mocy, oznaczałoby nadanie mocy obowiązującej przepisom sankcjonującym dokonywanie uboju rytualnego (art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt) – mocą aktu notyfikacji.

Decydowanie przez władzę wykonawczą o utrzymaniu w mocy, zmianie lub uchyleniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego w systemie prawa polskiego oznaczałoby wkroczenie władzy wykonawczej w kompetencje wyłączne władzy ustawodawczej. Zgodnie z art. 10 Konstytucji, ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy wykonawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej; władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 21 listopada 1994 r. podkreślił, iż „wymóg "rozdzielenia" władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialne odpowiadające ich istocie, a co więcej - każda z trzech władz powinna zachować pewne minimum

13 września 2013 r.

wyłącznie kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. (...) do istoty wymiaru sprawiedliwości należy, by sprawowany on był wyłącznie przez sądy, a pozostałe władze nie mogły ingerować w te działania czy w nich uczestniczyć. (...) W odniesieniu do parlamentu minimum tym jest wyłączenie stanowienia ustaw o nieograniczonym, w zasadzie, zakresie przedmiotowym" (orzeczenie z 21 listopada 1994 r., sygn. K 6/94, OTK 1994, Nr 2, poz. 39, s. 91).

Akt notyfikacji nie podlega opublikowaniu. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Publikacja aktów prawnych ma na celu umożliwienie jednostkom zapoznania się z treścią norm je wiążących. Wobec braku publikacji aktu notyfikacji, nie jest możliwe zapoznanie się przez jednostki (obywateli Polski, cudzoziemców przebywających na jej terytorium) z wprowadzonym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nowym stanem prawnym, w świetle którego po dniu 1 stycznia 2013 r. w Polsce został „utrzymany” zakaz dokonywania tzw. uboju rytualnego.

Rozporządzenie UE zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku polskim – każdy obywatel Polski miał zatem możliwość zapoznania się z treścią normy art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia UE dopuszczającej dokonywanie w Polsce uboju rytualnego. Jednocześnie, każdy obywatel mógł zapoznać się z treścią art. 26 ust. 1 rozporządzenia UE, który dopuszcza utrzymanie w mocy przepisów dalej idących, niż przepisy rozporządzenia. Okoliczność, że po dniu 1 stycznia 2013 r. na terenie Polski, mocą aktu notyfikacji, został (w ocenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) „wyłączony” skutek bezpośredniego obowiązywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 (art. 4 ust. 4 rozporządzenia UE) nie została oficjalnie przekazana zainteresowanym (nie została w żaden sposób ogłoszona). Państwo Polskie nie umożliwiło obywatelom zapoznania się z nowym stanem prawnym obowiązującym w Polsce po dniu 1 stycznia 2013 r., nie może zatem egzekwować od obywateli obowiązku stosowania tych przepisów.

13 września 2013 r.

3.5. Podsumowanie

Wskazane argumenty wyraźnie przemawiają za słusnością stanowiska, że Polska dokonała nieskutecznej notyfikacji Komisji o utrzymaniu w mocy przepisów prawa krajowego zakazujących uboju rytualnego. Do skuteczności zawiadomienia Komisji konieczne byłoby uprzednie uchwalenie przez ustawodawcę polskiego właściwej ustawy wykonującej rozporządzenie unijne. Ustawa ta powinna wejść w życie przed dniem 1 stycznia 2013 r., tj. przed dniem zaistnienia kolizji pomiędzy art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt a przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009. Tylko w ten sposób możliwe jest „utrzymanie” w mocy przepisów sprzecznych z prawem unijnym.

Doręczony Komisji Europejskiej akt notyfikacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi należy zatem uznać za zwykłe pismo informacyjne, w którym wskazano na obowiązujące w Polsce przepisy prawa w zakresie ochrony zwierząt podczas uśmiercania oraz na zmianę stanu prawnego, związaną z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 r. (sygn. akt U 4/12, Dz.U. z 6 grudnia 2012 r., poz. 1365).

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż Polska nie spełniła wymogów wynikających z art. 26 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009, niezbędnych do uznania, że w Polsce, po dniu 1 stycznia 2013 r. obowiązuje zakaz dokonywania tzw. uboju rytualnego. Co za tym idzie, organy władzy publicznej mają obowiązek zapewnienia stosowania przepisów rozporządzenia, w tym przepisu art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009. Jak stanowi art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii.

13 września 2013 r.

Organy władzy publicznej, w świetle obowiązywania przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009, mają obowiązek respektować wynikające stąd prawa i obowiązki jednostek, w tym prawo poddawania zwierząt ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne bez uprzedniego ogłuszenia, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni. W konsekwencji, nie jest możliwe stosowanie, zastrzeżonych w art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, sankcji karnych za dokonanie uboju rytualnego.

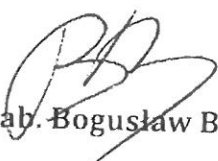
(4.) WNIOSKI

W Polsce, po dniu 1 stycznia 2013 r. obowiązują bezpośrednio przepisy art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

Dopuszczalność dokonywania na terenie Polski tzw. uboju rytualnego wynika z przepisów unijnych, pozostających w kolizji z przepisami ustawy o ochronie zwierząt, w tym jej art. 34 ust. 1.

W świetle powyższego, organy władzy publicznej mają obowiązek respektować, wynikające z rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009, prawo poddawania zwierząt ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne bez uprzedniego ogłuszenia, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni.

Niedopuszczalne jest stosowanie sankcji karnych za dokonanie tzw. uboju rytualnego, spełniającego wymogi wskazane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1099/2009.


Prof. dr hab. Bogusław Banaszak.