

---

**DR HAB. SŁAWOMIR PATYRA**

# **OPINIA PRAWNA**

*w przedmiocie:*

**DOPUSZCZALNOŚCI DOKONYWANIA W POLSCE TZW. UBOJU  
RYTUALNEGO, W ŚWIELE OBOWIĄZUJĄCEGO PO DNIU 1 STYCZNIA  
2013 R. STANU PRAWNEGO**

*na zlecenie:*

**MUZULMAŃSKIEGO ZWIĄZKU RELIGIJNEGO W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

16 WRZEŚNIA 2013 ROKU

## I. ŹRÓDŁA PRAWA

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. **Traktat o Unii Europejskiej** (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/30 ze zm.);
4. **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);
5. **Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt** (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.);
6. **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.).

## II. DEFINICJE I SKRÓTY

1. **Opiniujący** – dr hab. Sławomir Patyra;
2. **Ustawa** – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt;
3. **Rozporządzenie 1099/2009** – Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania;
4. **Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku;
5. **TK** – Trybunał Konstytucyjny;
6. **TfUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
7. **TUE** – Traktat o Unii Europejskiej.

### **III. PRZEDMIOT OPINII**

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza dopuszczalności dokonywania w Polsce tzw. uboju rytualnego, w świetle obowiązującego po dniu 1 stycznia 2013 r. stanu prawnego.

### **IV. STAN PRAWNY PRZED 1 STYCZNIA 2013 R.**

Kwestie dopuszczalności uśmiercania zwierząt oraz działań związanych z uśmiercaniem reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Ustawy, zwierzę kręgowce w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

Do dnia 28 września 2002 r., Ustawa zezwalała na dokonywanie tzw. uboju rytualnego. Zgodnie z art. 34 ust. 5 Ustawy, wymogu uprzedniego pozbawienia świadomości przed uśmierceniem zwierzęcia nie stosuje się przy poddawaniu zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki religijne. Cytowany przepis został uchylony przez ustawę z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz.U. Nr 135, poz. 1141). Z dniem 28 września 2002 r., zaczął obowiązywać w Polsce zakaz dokonywania tzw. uboju rytualnego.

Taki stan prawny istniał w Polsce do dnia 9 września 2004 r., tj. do dnia, w którym Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał rozporządzenie w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt. Jak wskazano w § 8 ust. 2 tego rozporządzenia, nie ma konieczności ogłuszenia zwierzęcia przed ubojem, jeżeli zwierzę jest poddawane ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych.

Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 34 ust. 6 Ustawy, zgodnie z którym, „Minister właściwy do spraw rolnictwa określi, w drodze rozporządzenia:

1. kwalifikacje osób uprawnionych do zawodowego uboju,
  2. warunki wyładunku, przemieszczania, przetrzymywania, unieruchamiania w celu dokonania uboju lub uśmiercenia zwierząt,
  3. warunki i metody uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku
- mając na względzie zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania.”

Wyrokiem z dnia 27 listopada 2012 r. (sygn. akt U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124) Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż § 8 ust. 2 wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 Ustawy, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, „W wymienionym, ustawowym zakresie spraw przeniesionych do uregulowania w rozporządzeniu jest określenie m.in. warunków i metod uboju. Mając na uwadze zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, jak również wytyczne odnoszące się do treści rozporządzenia, należy uznać, że norma zawarta w § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., wyłączająca obowiązek ogłuszania zwierząt przed śmiercią, nie mieści się, ani w zakresie warunków, ani w zakresie metod uboju. Reguluje zatem w rozporządzeniu zagadnienie wykraczające poza zakres delegacji ustawowej. Nawet jeżeli przyjąć, że uśmiercanie zwierząt bez uprzedniego pozbawienia świadomości jest metodą, a w zakresie spraw przekazanych do uregulowania, w rozporządzenia mieści się określenie metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku (art. 34 ust. 6 pkt 3 ustawy), to jednak przy wydawaniu rozporządzenia dopuszczalne jest wskazanie takich metod, które pozostają w zgodzie z ustawą o ochronie zwierząt. Art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt jednoznacznie wyklucza możliwość uśmiercania zwierząt bez uprzedniego pozbawienia świadomości. Zaskarżona regulacja sprzeciwia się wytycznym do wydania rozporządzenia, nakazującym przyjęcie rozwiązań, które zapewniłyby humanitarne traktowanie zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania.” (wyrok TK z 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124).

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej § 8 ust. 2 rozporządzenia oraz skutki wyroku do dnia 31 grudnia 2012 r. z uwagi na zmianę stanu prawnego, jaka miała nastąpić z dniem 1 stycznia 2013 r., tj. z dniem rozpoczęcia stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uśmiercania. Jak zauważył Trybunał, zagadnienie prawne będące przedmiotem wyroku Trybunału, miało stać się wkrótce przedmiotem nowych unormowań prawa unijnego. „W kontekście skutków niniejszego wyroku należy (...) 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. Zgodne z rozporządzeniem unijnym będzie jednak obowiązywanie w Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania w porównaniu z przepisami zawartymi w rozporządzeniu Rady nr 1099/2009.” (tamże).

W uzasadnieniu cytowanego wyroku, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, w związku z rozpoczęciem stosowania nowych przepisów unijnych w zakresie ochrony zwierząt podczas uśmiercania, konieczne jest podjęcie przez właściwe organy państwowe Rzeczypospolitej Polskiej rozstrzygnięcia co do dopuszczalności albo co do zakazu uboju rytualnego w Polsce po dniu 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.” (tamże).

Jak wynika z powyższego, z dniem 31 grudnia 2012 r. utracił moc przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dopuszczający dokonywanie w Polsce tzw. uboju rytualnego. Jednocześnie, z dniem 1 stycznia 2013 r. rozpoczęto stosowanie przepisów rozporządzenia 1099/2009.

Zgodnie z przepisem art. 26 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009, 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 rozporządzenia. Wskazany przepis rozporządzenia

zastrzega, że przed dniem 1 stycznia 2013 r. państwa członkowskie powinny powiadomić Komisję o takich przepisach krajowych. Komisja poinformuje o nich pozostałe państwa członkowskie.

Mając na uwadze przepisy rozporządzenia 1099/2009, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi na początku 2012 r. przygotował założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt. W treści założeń wskazano, iż „Celem projektowanej ustawy jest zapewnienie prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów 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). Wprowadzenie do krajowego porządku prawnego przepisów wykonujących przedmiotowe rozporządzenie wymaga dokonania zmiany przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.).”

Zakres, zaproponowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zmian w ustawie o ochronie zwierząt, w związku z wykonywaniem przepisów rozporządzenia 1099/2009, obejmował m.in. uchylenie tych przepisów Ustawy, które od dnia 1 stycznia 2013 r. zostaną zastąpione przepisami rozporządzenia 1099/2009, wskazanie powiatowego lekarza weterynarii jako organu Inspekcji Weterynaryjnej właściwego do otrzymania informacji określonych w art. 6 ust. 4, art. 9 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 rozporządzenia 1099/2009, wskazanie Głównego Lekarza Weterynarii jako organu upoważnionego do podejmowania działań związanych z uśmiercaniem zwierząt z przyczyn związanych ze zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt, dobrostanem zwierząt lub ze względów środowiskowych, publikowania danych z tym związanych oraz składania corocznych sprawozdań Komisji Europejskiej, ustanowienie sankcji karnych mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów rozporządzenia nr 1099/2009.

Uzasadniając konieczność uchwalenia nowelizacji Ustawy, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał, że prawidłowe wykonywanie przepisów rozporządzenia 1099/2009 może zostać osiągnięte przez nowelizację obowiązującego w tym zakresie aktu prawnego oraz uchylenie przepisów regulujących zakres określony w rozporządzeniu 1099/2009. „Efektem prac legislacyjnych będzie ustanowienie podstawy prawnej i instytucjonalnej umożliwiającej prawidłowe wykonywanie przepisów tego

rozporządzenia.” (Test regulacyjny do projektu założeń do ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt). Rada Ministrów przyjęła założenia w dniu 14 sierpnia 2012 r. (protokół ustaleń Nr 35/2012 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 14 sierpnia 2012 r.).

W wykonaniu dyspozycji art. 26 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009, pismem z dnia 27 grudnia 2012 r., przekazanym Komisji Europejskiej w dniu 28 grudnia 2012 r., Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawiadomił Komisję, iż: „w Polsce począwszy od 1 stycznia 2013 r. będzie obowiązywał zakaz uboju zwierząt w rzeźni bez ogłuszenia.” (pismo notyfikujące Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 kwietnia 2012 r.).

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji, w dniu 10 maja 2013 r. Sejmowi został przedstawiony rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk sejmowy nr 1370). Po rozpatrzeniu w III czytaniach, projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt został odrzucony przez Sejm na 45. posiedzeniu w dniu 12 lipca 2013 r., wynikiem: 222 głosów za, 178 przeciw i 9 wstrzymujących się.

Zgodnie z art. 1 pkt 1 odrzuconego przez Sejm projektu ustawy, art. 34 ust. 1 Ustawy miał otrzymać następujące brzmienie: „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.” Do nowego brzmienia art. 34 ust. 1 Ustawy miało być dostosowane również brzmienie przepisu art. 35 ust. 1 Ustawy (art. 1 pkt 2 projektu ustawy).

Nowelizacja Ustawy miała na celu dopuszczenie dokonywania na terenie Polski tzw. uboju rytualnego, z zastrzeżeniem dalej idących środków ochrony, tj. zakazu stosowania systemów, o których mowa w art. 15 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 1099/2009. We wskazanym przepisie rozporządzenia 1099/2009 dopuszczono stosowanie systemów krępujących bydło przez umieszczenie w odwrotnym położeniu lub w dowolnym innym nienaturalnym położeniu.

Jak wynika z powyższego, w związku z wejściem w życie i rozpoczęciem stosowania w Polsce przepisów rozporządzenia 1099/2009 ustawodawca polski dotychczas nie uchwalił żadnych przepisów wprowadzających w życie przepisy unijne.

## **V. STAN PRAWNY PO 1 STYCZNIA 2013 R.**

Jak wynika z analizy działań legislacyjnych podejmowanych przez Radę Ministrów oraz Sejm w czasie „wprowadzania w życie” rozporządzenia 1099/2009 – jedyną czynnością dokonaną przez organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, w związku rozpoczęciem stosowania nowych przepisów unijnych dotyczących ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, była notyfikacja, dokonana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi pismem z dnia 27 grudnia 2012 r. wystosowanym do Komisji Europejskiej na podstawie art. 26 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009. Poza tym, nie podjęto żadnych innych działań, w tym nie uchwalono żadnej ustawy nowelizującej Ustawę, mającej na celu wykonanie rozporządzenia 1099/2009.

W związku z powyższym, po dniu 1 stycznia 2013 r. na gruncie prawa polskiego, w zakresie regulacji dotyczących ochrony zwierząt podczas uśmiercania, obowiązują następujące przepisy:

1. przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt,
2. przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

Każdy z wyżej wymienionych aktów prawnych reguluje kwestię dopuszczalności dokonywania tzw. uboju rytualnego. Przepisy Ustawy czynią to pośrednio. Ustawa nie odnosi się wprost do kwestii uśmiercania zwierząt bez uprzedniego ogłoszenia w związku z wymogami obrzędów religijnych. Zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 Ustawy, zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Ustawa nie dopuszcza żadnych wyjątków od zakazu, w tym nie przewiduje wyjątków podyktowanych koniecznością zapewnienia przez Rzeczpospolitą wolności sumienia i religii (art. 53 Konstytucji). Oznacza to, że Ustawa zakazuje dokonywania tzw. uboju rytualnego.



Z kolei, przepisy rozporządzenia 1099/2009 zezwalają na dokonywanie tzw. uboju rytualnego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009, w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne – wymogów: i) uśmiercenia zwierzęcia wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami związanymi ze stosowaniem tych metod określonymi w załączniku I do rozporządzenia oraz ii) utrzymywania zwierzęcia do chwili śmierci w stanie nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce – nie stosuje się, pod warunkiem, że ubój ma miejsce w rzeźni.

Jak wynika z powyższego, wskazane wyżej regulacje są sprzeczne – przepisy unijne dopuszczają dokonywanie tzw. uboju rytualnego, zaś przepisy polskie tego zakazują.

## **1. PIERWSZEŃSTWO STOSOWANIA PRAWA UNIJNEGO**

Powyższe wskazuje na okoliczność zaistnienia po dniu 1 stycznia 2013 r. w systemie prawa polskiego – kolizji przepisów prawa unijnego z prawem polskim.

Nie można pominąć, iż przepisy rozporządzenia 1099/2009 są częścią krajowego porządku prawnego na równi z przepisami Ustawy. Rzeczpospolita Polska, przystępując do Unii Europejskiej, zobowiązała się do przyjęcia i stosowania całego dorobku prawnego Unii, tzw. *acquis communautaire*. 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.

Związanie Polski postanowieniami Traktatów założycielskich, oznacza związaną m.in. przepisem art. 288 TfUE, który określa rodzaje i cechy aktów prawnych wydawanych przez instytucje Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 288 akapit pierwszy i drugi TfUE, w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy,

decyzje, zalecenia i opinie; rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich.

Wskazane cechy rozporządzenia oznaczają, że akt ten zawiera przepisy powszechnie obowiązujące (przepisy odnoszące się do abstrakcyjnie określonych stanów faktycznych i generalnie określonych adresatów), których stosowanie w danym Państwie Członkowskim nie wymaga podjęcia żadnych działań w zakresie transpozycji norm zawartych w rozporządzeniu do krajowego porządku prawnego.

Rozporządzenie wiąże w całości, co oznacza, że „prawnie wiążące” są wszystkie przepisy zawarte w rozporządzeniu. Państwo Członkowskie nie ma możliwości dokonania wyboru przepisów rozporządzenia, które uzna za właściwe i nada im moc obowiązującą, oraz rezygnacji ze związania normami, które np. z przyczyn politycznych, obyczajowych uzna za niestosowne. W wyroku z dnia 7 lutego 1973 r. (sprawa nr 39/72 Komisja p. Włochom) Trybunał Sprawiedliwości, stwierdził, że z cechy „wiąże w całości” wynika niedopuszczalność stosowania przez Państwa Członkowskie przepisów rozporządzenia w sposób wybiórczy lub niepełny, aby w ten sposób ograniczyć skutki przepisów prawa unijnego, którym to przepisom państwo sprzeciwiło się lub uważa je za sprzeczne z interesem narodowym. Oznacza to, że Polska nie może odstąpić od stosowania przepisów art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009 dopuszczających dokonywanie tzw. uboju rytualnego ze względu na panujące w Polsce poglądy natury politycznej, obyczajowej, moralnej itd.

Przepisy rozporządzenia są bezpośrednio stosowane w każdym Państwie Członkowskim. „Powszechnie przyjęty jest pogląd, że odniesienie w komentowanym przepisie do direct applicability dotyczy obowiązywania rozporządzeń w krajowym porządku prawnym i oznacza, że sądy krajowe muszą uwzględnić właściwość rozporządzenia jako aktu normatywnego, którego ważność i uznanie przez sąd krajowy nie mogą być uwarunkowane przez krajowe procedury inkorporacji do systemu prawa krajowego.” (B. Kurcz [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, tom III, art. 223-358, LEX). Jak podkreślił Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 20 października 1977 r. (sprawa 5/76, Amsterdam Bulb BV) oraz w wyroku z dnia 25 maja 1987 r. (sprawa

83/76, Fratelli Zerbone Snc) bezpośrednie obowiązywanie rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie i stosowanie nie są zależne od jakiegokolwiek aktu włączającego go do prawa krajowego oraz, że wykładnia rozporządzeń powinna być dokonywana przez administrację publiczną w zgodności z prawem unijnym.

Powyższe oznacza, że przepis art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009 stanowi część polskiego systemu prawa, jest przepisem powszechnie obowiązującym, na który każda jednostka (osoba prywatna) w Polsce może się powołać (z przepisu tego płyną dla jego adresatów konkretne prawa i obowiązki), zaś sądy polskie powinny uwzględniać treść tego przepisu i opierać na nim rozstrzygnięcia. Organy władzy publicznej nie mogą pomijać treści norm wysłowionych w tym przepisie.

Naruszenie przez państwo członkowskie wiążących je postanowień Traktatów, w tym zobowiązania do przyjęcia i stosowania prawa unijnego, może skutkować odpowiedzialnością państwa członkowskiego na podstawie art. 258 akapit 1 TfUE. Zgodnie z powołanym przepisem, jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeżeli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE.

Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości UE uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału (art. 260 TFUE). Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną w wysokości nie przekraczającej kwoty wskazanej przez Komisję.

Brak stosowania przepisów rozporządzenia unijnego, które powinny być bezpośrednio stosowane w krajowym porządku prawnym jest uchybieniem, w związku z którym na Państwo Członkowskie może zostać nałożona kara pieniężna.

Cechy rozporządzenia, o których mówi art. 288 akapit drugi TfUE „zrównują” moc tego aktu prawnego z ustawą, będącą źródłem prawa w Polsce. W tej sytuacji, wobec obowiązywania w Polsce po dniu 1 stycznia 2013 r. przepisów art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009 oraz art. 34 ust. 1 Ustawy mamy do czynienia z kolizją przepisów prawa. Kolizję tego rodzaju należy rozstrzygnąć zgodnie z zasadą hierarchii źródeł prawa, ustaloną przez przepisy Konstytucji.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Z kolei, art. 91 ust. 3 Konstytucji stanowi, że 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 powyższego wynika, że przepisy rozporządzenia 1099/2009, wobec zaistniałej kolizji, mają pierwszeństwo stosowania przed przepisami Ustawy. Pierwszeństwo zastosowania art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009 wyklucza możliwość powoływania się przez organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej na ustawowy zakaz dokonywania tzw. uboju rytualnego, zawarty w 34 ust. 1 Ustawy. Rozstrzygnięcie kolizji w oparciu o przepisy Konstytucji, jednoznacznie wskazuje na obowiązywanie w Polsce, po dniu 1 stycznia 2013 r. wyjątku od zakazu uśmiercania zwierząt bez uprzedniego ogłuszania – w sytuacji zastosowania szczególnych metod uboju wymaganych przez obrzędy religijne. W konsekwencji, niedopuszczalne jest również stosowanie sankcji karnych za naruszenie stanowionego przepisem art. 34 ust. 1 Ustawy zakazu, o ile dokonanie uboju nastąpi zgodnie z art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009.

Co istotne, zgodnie z komunikatem Komisji (Skuteczna Europa - stosowanie prawa wspólnotowego, KOM (2007) 502), naruszeniem jest utrzymywanie krajowych przepisów niezgodnych z prawem unijnym, brak odpowiedniej zmiany przepisów krajowych oraz brak implementacji (wykonania) przepisów unijnych. Uniemożliwianie przez Państwo Członkowskie korzystania z wolności wynikających z prawa unijnego (w tym wypadku wolności dokonywania tzw. uboju rytualnego) stanowi naruszenie, o którym mówi art. 258 TfUE.

Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 291 TfUE, Państwa Członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Obowiązek wprowadzania w życie prawnie wiążących aktów Unii Europejskiej stanowi konsekwencję traktatowej zasady lojalności (art. 4 TUE). „W polskiej wersji wprowadzenie w życie (niem. Durch-führung, czyli wykonanie; ang. to implement, czyli wdrożenie; wł. per l'attuazione, czyli realizacja, wykonanie) prawnie wiążącego aktu Unii w rozumieniu powyższego przepisu to nie tyle, co nadanie aktowi mocy prawnie wiążącej na terytorium państwa członkowskiego, ile spowodowanie przez państwo, że akt prawny Unii będzie na terytorium tego państwa faktycznie wykonywany, przestrzegany i jednolicie stosowany, a cele wyrażone lub założone w tym akcie zostaną faktycznie osiągnięte.” (A. Wróbel [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III, Art. 223-358, LEX).

W przepisie art. 291 TfUE wskazano, że Państwo Członkowskie powinno zapewnić stosowanie przepisów rozporządzenia za pomocą „wszelkich środków prawa krajowego”. Jak wyjaśnił A. Wróbel, „Przez pojęcie "wszelkie środki prawa krajowego" należy rozumieć środki ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne oraz sądowe należące do kompetencji państwa członkowskiego. Do środków ustawodawczych należy w szczególności uchwalenie koniecznych ustaw, w tym zmiana konstytucji, ratyfikowanie umów międzynarodowych; do środków wykonawczych – podjęcie aktów wykonawczych do ustaw (rozporządzeń), ale też negocjowanie i zawieranie umów międzynarodowych itd.” (tamże).

Zatem, należy pozytywnie ocenić, podjętą przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na początku 2012 r., próbę zainicjowania nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt, w związku z wejściem w życie przepisów rozporządzenia 1099/2009. W założeniach do projektu ustawy o ochronie zwierząt, celem nowelizacji miało być m.in. uchylenie przepisów Ustawy sprzecznych z przepisami rozporządzenia 1099/2009, wskazanie organów właściwych do zapewnienia przestrzegania i wykonywania przepisów rozporządzenia 1099/2009 oraz określenie sankcji karnych za nieprzestrzeganie przepisów unijnych, w zgodzie z obowiązującym w Polsce porządkiem prawnym.

Uchwalenie ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, wykonującej ww. założenia, stanowiłoby wykonanie przez Polskę zobowiązania traktatowego do podjęcia wszelkich środków krajowych w celu wprowadzenia w życie przepisów rozporządzenia 1099/2009.

W drodze nowelizacji Ustawy ustawodawca powinien był m.in. uchylić albo zmienić sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009 przepis art. 34 ust. 1 Ustawy. Działanie to miałyby m.in. efekt informujący społeczeństwo o właściwych, obowiązujących w Polsce, przepisach regulujących dopuszczalność i metody uśmiercania zwierząt, po dniu 1 stycznia 2013 r. Brak nowelizacji w tym zakresie doprowadził do istniejącego aktualnie pomiędzy różnymi środowiskami sporu co do obowiązywania w Polsce zakazu dokonywania tzw. uboju rytualnego. Kwestia obowiązywania tego zakazu jest wywodzona przez strony sporu w drodze stosowania różnych zabiegów interpretacyjnych, co nie sprzyja działaniu, gwarantowanej Konstytucyjnie, zasady zaufania obywateli do państwa i prawa przez nie stanowionego (art. 2 Konstytucji).

Mając powyższe na uwadze, należy stanowczo podkreślić, że zaistniała w systemie prawa polskiego, po dniu 1 stycznia 2013 r. kolizję przepisów, Konstytucja rozstrzyga na korzyść prawa unijnego, czyli dopuszczalności uśmiercania zwierząt bez konieczności uprzedniego ogłuszenia zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami wskazanymi w załączniku nr I do rozporządzenia i bez konieczności utrzymywania zwierząt do chwili śmierci w stanie nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce – w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni.

## **2. STOSOWANIE PRZEPISÓW „DALEJ IDĄCYCH” NIŻ PRZEPISY ROZPORZĄDZENIA 1099/2009**

Na podstawie art. 26 ust. 1 i 2 rozporządzenia 1099/2009 dopuszczono obowiązywanie w Państwach Członkowskich odstępstw od przepisów rozporządzenia, o ile przepisy krajowe służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

Jak stanowi art. 26 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009, 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, Polska była upoważniona do utrzymania w mocy przepisów bardziej restrykcyjnych niż przepisy rozporządzenia 1099/2009, o czym powinna była poinformować Komisję – przed dniem 1 stycznia 2013 r.

Pismem z dnia 27 grudnia 2012 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi notyfikował Komisji obowiązywanie w Polsce po dniu 1 stycznia 2013 r. przepisu art. 34 ust. 1 Ustawy, zgodnie z którym zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

W ocenie Opiniującego, sama notyfikacja dotycząca treści przepisów prawa polskiego obowiązujących w Polsce po dniu 1 stycznia 2013 r. nie spełnia wymogów stosowania przez Państwo Członkowskie bardziej restrykcyjnych przepisów niż przepisy rozporządzenia 1099/2009 wskazanych w art. 26 ust. 1 rozporządzenia. Pismo notyfikujące nie ma bowiem mocy oddziaływania na obowiązywanie przepisów prawa polskiego. Pismo Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 grudnia 2012 r. samo w sobie nie „utrzymało” w mocy przepisów Ustawy, sprzecznych z mającymi pierwszeństwo stosowania, przepisami rozporządzenia 1099/2009.

Właściwym działaniem organów władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, mającym na celu utrzymanie dalej idących przepisów Ustawy, powinno być uchwalenie przed dniem 1 stycznia 2013 r. przepisów wykonujących rozporządzenie (przepisy te powinny wejść w życie przed tym dniem), a następnie poinformowanie Komisji o utrzymaniu w mocy przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania.

Uchwalenie odpowiednich przepisów prawa krajowego na podstawie art. 26 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009 uchyliłoby powstałą z dniem 1 stycznia 2013 r. kolizję norm prawa polskiego z prawem unijnym. W braku kolizji, po 1 stycznia 2013 r. zastosowanie znalazłyby przepisy prawa polskiego, „sprzeczne” z przepisami rozporządzenia 1099/2009, w tym sensie, że wprowadzałyby one surowsze wymogi w zakresie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Nadto, uchwalenie odpowiedniej ustawy miałyby walor informacyjny, w społeczeństwie nie powstałby spór w odniesieniu do dopuszczalności stosowania tzw. zakazu uboju rytualnego. Uchwalenie ustawy byłoby zgodne z przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami traktatowymi, w tym art. 291 TfUE.

Uznanie przez organy władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, iż mocą aktu notyfikacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, przepis art. 34 ust. 1 Ustawy zakazujący uśmiercania zwierząt bez uprzedniego ogłoszenia (nawet w związku z obrzędami religijnymi) został „utrzymany w mocy” wobec wejścia w życie przepisów rozporządzenia 1099/2009, jest niedopuszczalne, z uwagi na następujące argumenty:

1. Akt notyfikacji nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego zawartego w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Akt ten nie zawiera przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które wiązałyby zarówno organy władzy publicznej, jak i jednostki (osoby prywatne). Akt ten ma jedynie charakter informacyjny. Sam w sobie akt notyfikacji nie wywiera żadnych skutków w zakresie obowiązywania norm prawa polskiego, chyba że skutek taki został przypisany temu aktowi w konkretnym przepisie prawa powszechnie obowiązującego. W systemie prawa polskiego, w szczególności w Ustawie, brak przepisów upoważniających Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do decydowania o mocy obowiązującej norm prawa. Niedopuszczalne jest dokonanie zmiany ustawy mocą aktu notyfikacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
2. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Akt notyfikacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie został podany do publicznej wiadomości w żaden sposób. Akt ten podlega udostępnieniu w trybie



przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), lecz to za mało by mówić o ogłoszeniu o treści tego aktu. Obywatele polscy nie mieli możliwości zapoznania się przed dniem 1 stycznia 2013 r. z treścią pisma notyfikującego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zatem nie mieli możliwości poznania nowego stanu prawnego, przygotowania się do stosowania nowych norm. Działanie takie godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa przez nie stanowiącego (art. 2 Konstytucji). Z dniem wejścia w życie rozporządzenia 1099/2009, tj. po upływie 20 dni od dnia opublikowania rozporządzenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (art. 30 rozporządzenia 1099/2009), obywatele Polscy zostali „poinformowani” o nowych przepisach regulujących możliwość dokonywania, po dniu 1 stycznia 2013 r., w Polsce tzw. uboju rytualnego. Zmiana stanu prawnego w tym zakresie, dokonana przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pismem notyfikującym z dnia 27 grudnia 2012 r. – nie została podana do publicznej wiadomości. Nie można zatem wymagać od obywateli znajomości i stosowania się do prawa, z którym obywatele nie mieli szans się zapoznać.

3. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest organem władzy wykonawczej. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 10 Konstytucji, opiera się na trójpodziale władzy. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Wyposażenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w kompetencję do samodzielnego, władczego decydowania o mocy obowiązującej aktów prawnych oznaczałoby wkroczenie władzy wykonawczej w kompetencje wyłączne władzy ustawodawczej. Działanie Ministra stanowiłoby naruszenie Konstytucji, za które organowi temu groziłaby odpowiedzialność konstytucyjna przed Trybunałem Stanu (art. 198 ust. 1 Konstytucji).

Powyższe przemawia za okolicznością, iż na gruncie prawa polskiego koniecznym do „utrzymania” – po dniu rozpoczęcia stosowania rozporządzenia 1099/2009 – przepisów krajowych, służących zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich

uśmiercania, było uchwalenie przed dniem 1 stycznia 2013 r. odpowiedniej ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt. Tylko mocą zmiany Ustawy możliwe było zapobieżenie powstaniu kolizji norm prawa unijnego i prawa polskiego, rozstrzygniętej przez Konstytucję na korzyść norm prawa Unii Europejskiej.

W tej sytuacji, doręczenie pisma notyfikującego Komisji Europejskiej nie wywarło żadnych skutków w systemie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej prawa. Z dniem 1 stycznia 2013 r. w Polsce zaczęły obowiązywać przepisy rozporządzenia 1099/2009, w tym art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia 1099/2009 dopuszczający dokonywanie tzw. uboju rytualnego. Uznać należy, że Polska nie skorzystała z uprawnienia wskazanego w art. 26 ust. 1 rozporządzenia 1099/2009. W konsekwencji, po dniu 1 stycznia 2013 r. dokonanie tzw. uboju rytualnego w zgodzie z przepisami rozporządzenia 1099/2009 nie grozi odpowiedzialnością karną zastrzeżoną przez Ustawę (art. 35 ust. 1 Ustawy).

## **VI. WNIOSKI**

- 1. NIE MOŻNA POMIJAĆ, ŻE PRZEPISY ROZPORZĄDZENIA 1099/2009, W TYM ART. 4 UST. 1 I 4, SĄ CZĘŚCIĄ KRAJOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO. PRZEPISY TE ZEZWALAJĄ NA DOKONYWANIE TZW. UBOJU RYTUALNEGO. PRZEPISY ROZPORZĄDZENIA 1099/2009 MAJĄ PIERWSZEŃSTWO STOSOWANIA PRZED, SPRZECZNYMI Z NIMI, PRZEPISAMI PRAWA POLSKIEGO. KOLIZJĘ TEGO RODZAJU ROZSTRZYGA KONSTYTUCJA W ART. 91 UST. 3.**
- 2. POZYTYWNE NALEŻY OCENIĆ, PODJĘTĄ PRZEZ MINISTRA ROLNICTWA I ROZWOJU WSI NA POCZĄTKU 2012 R., PRÓBĘ ZAINICJOWANIA NOWELIZACJI USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT, W ZWIĄZKU Z WEJŚCIEM W ŻYCIE PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA 1099/2009. W ZAŁOŻENIACH DO PROJEKTU USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT, CELEM NOWELIZACJI MIAŁO BYĆ M.IN. UCHYLENIE PRZEPISÓW USTAWY SPRZECZNYCH Z PRZEPISAMI ROZPORZĄDZENIA 1099/2009. UCHWALENIE USTAWY O ZMIANIE USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT, WYKONUJĄCEJ WW. ZAŁOŻENIA, STANOWIŁOBY WYKONANIE PRZEZ POLSKĘ**

ZOBOWIĄZANIA TRAKTATOWEGO DO PODJĘCIA WSZELKICH ŚRODKÓW KRAJOWYCH W CELU WPROWADZENIA W ŻYCIE PRZEPISÓW ROZPORZĄDZENIA 1099/2009 (ART. 291 TfUE).

3. W DRODZE NOWELIZACJI USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT USTAWODAWCA POWINIEN BYŁ PRZED DNIEM 1 STYCZNIA 2013 R. UTRZYMAĆ W MOCY, UCHYLIĆ ALBO ZMIENIĆ SPRZECZNY Z ART. 4 UST. 1 I 4 ROZPORZĄDZENIA 1099/2009 PRZEPIS ART. 34 UST. 1 USTAWY. DZIAŁANIE TO MIAŁOBY M.IN. EFEKT INFORMUJĄCY SPOŁECZEŃSTWO O WŁAŚCIWYCH, OBOWIĄZUJĄCYCH W POLSCE, PRZEPISACH REGULUJĄCYCH DOPUSZCZALNOŚĆ I METODY UŚMIERCANIA ZWIERZĄT, PO DNIU 1 STYCZNIA 2013 R. NASTĘPNIE, RZECZPOSPOLITA POLSKA POWINNA BYŁA POINFORMOWAĆ KOMISJĘ O UTRZYMANIU W MOCY PRZEPISÓW KRAJOWYCH, KTÓRE SŁUŻĄ ZAPEWNIENIU DALEJ IDĄCEJ OCHRONY ZWIERZĄT PODCZAS ICH UŚMIERCANIA.
4. SAMA NOTYFIKACJA DOTYCZĄCA TREŚCI PRZEPISÓW PRAWA POLSKIEGO OBOWIĄZUJĄCYCH W POLSCE PO DNIU 1 STYCZNIA 2013 R. NIE SPEŁNIA, WSKAZANYCH W ART. 26 UST. 1 ROZPORZĄDZENIA, WYMOGÓW STOSOWANIA PRZEZ PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE BARDZIEJ RESTRYKCYJNYCH PRZEPISÓW NIŻ PRZEPISY ROZPORZĄDZENIA 1099/2009. PISMO MINISTRA ROLNICTWA I ROZWOJU WSI Z DNIA 27 GRUDNIA 2012 R. SAMO W SOBIE NIE „UTRZYMAŁO” W MOCY PRZEPISÓW USTAWY, SPRZECZNYCH Z PRZEPISAMI ROZPORZĄDZENIA 1099/2009.
5. DORĘCZENIE PISMA NOTYFIKUJĄCEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ NIE WYWARŁO ŻADNYCH SKUTKÓW W SYSTEMIE OBOWIĄZUJĄCEGO W RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ PRAWA. Z DNIEM 1 STYCZNIA 2013 R. W POLSCE ZACZĘŁY OBOWIĄZYWAĆ PRZEPISY ROZPORZĄDZENIA 1099/2009, W TYM ART. 4 UST. 1 I 4 ROZPORZĄDZENIA 1099/2009 DOPUSZCZAJĄCY DOKONYWANIE TZW. UBOJU RYTUALNEGO. UZNAĆ NALEŻY, ŻE POLSKA NIE SKORZYSTAŁA Z UPRAWNIENIA WSKAZANEGO W ART. 26 UST. 1 ROZPORZĄDZENIA 1099/2009.

6. NIEDOPUSZCZALNE JEST STOSOWANIE SANKCJI KARNYCH ZA NARUSZENIE STANOWIONEGO PRZEPISEM ART. 34 UST. 1 USTAWY ZAKAZU, O ILE DOKONANIE UBOJU NASTĄPI ZGODNIE Z ART. 4 UST. 1 I 4 ROZPORZĄDZENIA 1099/2009.

*dr hab. Sławomir Patyra*

**Prof. nadzw. dr hab. Sławomir Patyra**