

KONRAD WALCZUK\*

## GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 27 LISTOPADA 2012 ROKU (SYGN. AKT U 4/12)

W wyroku z dnia 27 listopada 2012 roku (sygn. akt U 4/12)<sup>1</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekając w sprawie z wniosku Prokuratora Generalnego, stwierdził, że § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 roku w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt<sup>2</sup> (dalej: Rozporządzenie) jest niezgodny z art. 34 ust. 1<sup>3</sup> i 6<sup>4</sup> ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt<sup>5</sup>, a przez to z art. 92 ust. 1<sup>6</sup> Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup>.

Wskutek tego orzeczenia § 8 ust. 2 Rozporządzenia utracił moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 roku. Warto więc na wstępie rozważań zauważyć szcze-

---

\* DR KONRAD WALCZUK – Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Instytut Administracji, Samorządu i Prawa, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych.

<sup>1</sup> Sentencja została ogłoszona dnia 6 grudnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r., poz. 1365.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 205, poz. 2102; z 2006 r. Nr 153, poz. 1096 oraz z 2009 r. Nr 118, poz. 992.

<sup>3</sup> „Zwierzę kręgowie w uboju może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje”.

<sup>4</sup> „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”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002; z 2004 r. Nr 69, poz. 625, Nr 92, poz. 880 i Nr 96, poz. 959; z 2005 r. Nr 33, poz. 289 i Nr 175, poz. 1462; z 2006 r. Nr 249, poz. 1830; z 2008 r. Nr 199, poz. 1227; z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 79, poz. 668 i Nr 92, poz. 753; z 2010 r. Nr 47, poz. 278; z 2011 r. Nr 230, poz. 1373 oraz z 2012 r. poz. 908, poz. 985.

<sup>6</sup> „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

gólną doniosłość działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i należy zgodzić się z poglądem, w myśl którego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają charakter prawotwórczy. Świadczy o tym chociażby fakt, że obowiązują wszystkich – tak jak ma to miejsce w przypadku aktów prawnych powszechnie obowiązujących, a nie rozstrzygają jedynie o indywidualnych relacjach prawnych zachodzących między stronami procesu<sup>8</sup>, oraz co do zasady nie kształtują sytuacji konkretnego podmiotu – co jest charakterystyczne dla aktów administracyjnych typu decyzji administracyjnej lub też dla (klasycznych) orzeczeń sądowych. Choć też z drugiej strony trudno je zaliczyć do wskazanych w Konstytucji RP aktów prawa powszechnie obowiązującego<sup>9</sup>.

Zgodnie z ocenianą regulacją, przepisu § 8 ust. 1 Rozporządzenia (w myśl którego zwierzęta jednokopytne, przeżuwacze, świnie, króliki i drób, przed ubojem niezwłocznie ogłusza się przez zastosowanie: 1) urządzenia z zablokowanym bolcem lub 2) urządzenia udarowego, lub 3) elektronarkozy, lub 4) dwutlenku węgla; 5) pałki – w przypadku małych partii królików) nie stosowało się do zwierząt poddawanych ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych (czyli tzw. ubojowi rytualnemu).

Już w tym miejscu należy podkreślić niewłaściwość odniesienia się do „zarejestrowanych związków wyznaniowych”. O ile pozbawiony znaczenia jest brak odwołania się do „kościół”, a jedynie do „związków wyznaniowych”, kościoły bowiem można uznać za związki wyznaniowe<sup>10</sup>, o tyle błędne jest wskazanie w przepisie jedynie „zarejestrowanych związków wyznaniowych”. Niewłaściwość wynika przede wszystkim z tego, że nie wszystkie związki wyznaniowe posiadające uregulowaną w polskim prawie krajowym sytuację prawną jako organizacje religijne (a więc funkcjonujące w obrocie prawnym jako właśnie związki wyznaniowe, a nie np. fundacje lub stowarzyszenia bądź też spółki prawa handlowego, choć i taka forma działalności religijnej jest dopuszczalna w polskim prawie<sup>11</sup>) nabyły ją na podstawie wpisu do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych prowadzonego przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Związki wyznaniowe posiadające największą liczbę

---

<sup>8</sup> M. S a f j a n, *Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Tekst wystąpienia wygłoszonego przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w Komitecie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk 6 stycznia 2003 roku*, [online], [dostęp: 31 grudnia 2013]. Dostępny w Internecie: <[http://www.trybunal.gov.pl/Wiadom/Prezes/002.htm#\\_ftn5](http://www.trybunal.gov.pl/Wiadom/Prezes/002.htm#_ftn5)>.

<sup>9</sup> Zob. K. W a l c z u k, *Systematyzacja prawa bezpieczeństwa narodowego według konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa*, w: *Stan prawny, zakres przedmiotowy, podmiotowy oraz funkcjonalny prawa bezpieczeństwa narodowego RP*, red. M. Karpiuk, Warszawa 2013, s. 38.

<sup>10</sup> Zob. K. W a l c z u k, *Administracja wyznaniowa w III RP*, w: *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, red. S. Jaśkiewicz, M. Mazuryk, Warszawa-Siedlce 2011, s. 487–488; t e n ż e, *Zasada autonomii i wzajemnej niezależności państwa i kościołów oraz innych związków wyznaniowych*, w: M. Bożek [i in.], *Zasady ustroju politycznego państwa*, Poznań 2012, s. 138.

<sup>11</sup> Zob. K. W a l c z u k, *Zasada autonomii...*, s. 139–140.

wyznawców i najdłuższą w Polsce tradycję funkcjonowania posiadają dedykowane ustawy, nadające im osobowość prawną i regulujące ich działalność. Nie są one tym samym „zarejestrowanymi związkami wyznaniowymi”, w odróżnieniu od związków wyznaniowych nabywających osobowość prawną poprzez wpis do Rejestru kościołów i innych związków wyznaniowych<sup>12</sup>. A to właśnie głównie ustawowych związków wyznaniowych (Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>13</sup> i Związek Gmin Wyznaniowych Żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>) dotyczy praktykowanie uboju rytualnego.

W uzasadnieniu swojego wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny wskazał, że podstawowym aktem prawnym obowiązującym w Polsce, normującym m.in. sposób uboju i uśmiercania zwierząt, a także nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt – jest ustawa o ochronie zwierząt. Ustawa ta w zakresie odnoszącym się do uśmiercania zwierząt stanowi, że może ono odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu minimum cierpienia fizycznego i psychicznego (art. 33 ust. 1a) oraz wprowadza regulację, zgodnie z którą zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości (tak zwanym ogłuszeniu, skutkującym całkowitym wyłączeniu świadomości zwierzęcia, trwającym aż do jego śmierci – art. 4 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt) przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje (przywoływany już art. 34 ust. 1).

Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że ustawa o ochronie zwierząt w brzmieniu obowiązującym do 27 września 2002 roku dopuszczała wyjątek od regulacji zobowiązującej do uśmiercania zwierząt jedynie po uprzednim pozbawieniu ich świadomości. Wyjątek ten dotyczył „szczególnych sposobów uboju przewidzianych przez obrządku religijne” (skreślony art. 34 ust. 5). Fakt, że ustawodawca wykreślił zawarty w ustawie wyjątek, zdaniem Prokuratora Generalnego uprawnia do stwierdzenia, że wprowadzenie całkowitego zakazu uśmiercania w ubojniach zwierząt bez uprzedniego pozbawienia ich świadomości, a więc *de facto* zakaz uboju rytualnego, należy uznać za świadomy wybór ustawodawcy.

Następnie Prokurator Generalny odwołując się do regulacji konstytucyjnych odnoszących się do relacji ustawy i rozporządzenia, stwierdził, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest jego zgodność z Konstytucją i ustawą. Podniósł również, że nie może

---

<sup>12</sup> Szczegółowe informacje dotyczące takiego wpisu zob. K. Walczuk, *Rejestr kościołów i innych związków wyznaniowych jako przykład rejestrowej działalności administracji państwowej*, w: *Prawne aspekty działania administracji publicznej*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2010, s. 183–188; A. Mezgłowski, *Rejestrowanie związków wyznaniowych*, w: tenże, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 276–286; M. Piszcz-Czapla, *Wyznania religijne jako dział administracji rządowej – wybrane zagadnienia*, w: *Administracja publiczna w III RP*, s. 411–416.

<sup>13</sup> Muzułmański ubój rytualny określany jest jako „dhabihah”.

<sup>14</sup> Żydowski ubój rytualny określany jest jako „shechita”.

obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. Ten ostatni pogląd, potwierdzony również w glosowanym orzeczeniu<sup>15</sup> można uznać za dyskusyjny.<sup>16</sup>

Prokurator Generalny, po przytoczeniu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego badania konstytucyjności rozporządzeń wydanych na podstawie delegacji ustawowych stwierdził też, że dopuszczając do uboju zwierząt zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych i wyłączając w takich wypadkach obowiązek ogłuszenia zwierzęcia, doszło do sytuacji, w której za pomocą przepisu zawartego w akcie wykonawczym do ustawy poprzez ustanowienie wyjątku dokonano modyfikacji ustanowionego w ustawie o ochronie zwierząt nakazu. Skoro rozporządzenie nie może treści zawartych w ustawie przekształcać, modyfikować, czy syntetyzować, ani nawet nie powinno ich powtarzać, to taką sytuację, należy uznać za absolutnie niedopuszczalną. Zdaniem Prokuratora Generalnego negatywną ocenę zakwestionowanego przepisu pogłębia to, że regulacja zawarta w rozporządzeniu zdaje się przywracać normę celowo usuniętą przez ustawodawcę. Według niego regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, ponieważ delegacja do wydania rozporządzenia zawarta w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt<sup>17</sup> nie obejmuje upoważnienia ministra do wprowadzania rozporządzeniem wyjątków do regulacji ustawowych ani też do żadnego innego modyfikowania ustawy.

Analizując zgodność zaskarżonej regulacji z upoważnieniem ustawowym, Prokurator Generalny zauważył również, że przy wydawaniu rozporządzenia minister właściwy do spraw rolnictwa został zobowiązany do zapewnienia humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania. Natomiast przebieg uboju rytualnego, polegający na szybkim podcięciu gardła i wykrwawianiu się zwierzęcia, bez wcześniejszego pozbawiania go świadomości, stwarza wątpliwości, czy zakwestionowane unormowanie w istocie spełnia wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Reasumując swoje rozważania, Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżony przepis wprowadzając wyjątek od zasady, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego oraz nie respektuje ustawowych wytycznych do wydania rozporządzenia, przez co narusza wymagania konstytucyjne stawiane aktom podustawowym.

W stosunku do powyższych zarzutów stanowisko zajął Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi (dalej jako Minister), podnosząc, że w związku z akcesją Rzeczypos-

<sup>15</sup> Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, oraz 22 marca 2011 r., sygn. P 15/10.

<sup>16</sup> Uwaga ta może dotyczyć chociażby umów międzynarodowych, które do swojej ratyfikacji nie wymagały zgody ustawowej (czyli umów po tzw. małej ratyfikacji) czy też niektórych aktów prawa europejskiego. Zob. K. W a l c z u k, *Systematyzacja prawa...*, s. 35–38.

<sup>17</sup> Obecnie obowiązujące brzmienie przepisu została nadana ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625).

spolitej do Unii Europejskiej (UE) konieczne było dostosowanie przepisów prawa do uregulowań zawartych w przepisach UE, w tym do przepisów dyrektywy 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania<sup>18</sup> (dalej jako dyrektywa 93/119/WE). Minister zauważył, że wymagania dyrektywy 93/119/WE dotyczące ogłuszania zwierząt lub natychmiastowe zabicie (art. 5 ust. 1 lit. C dyrektywy 93/119/WE), nie mają zastosowania w przypadku zwierząt poddawanych szczególnym metodom uboju, przewidzianym przez niektóre obyczaje religijne (zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 93/119/WE). Jednakże nie wprowadzając jednoznacznego i jasnego zakazu wykonywania uboju rytualnego ustawą z dnia 6 czerwca 2002 roku o zmianie ustawy o ochronie zwierząt<sup>19</sup> usunięto przepis, który był zgodny z prawem europejskim. W konsekwencji, przepisy ustawy o ochronie zwierząt nie zawierają regulacji implementującej art. 5 ust. 2 dyrektywy 93/119/WE.

Następnie Minister stwierdził, że zgodnie z art. 2 pkt 7 dyrektywy 93/119/WE ubój jest określany jako spowodowanie śmierci zwierzęcia przez wykrwawienie się, a ponieważ minister właściwy do spraw rolnictwa został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia m.in. warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku (art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt), to mógł uznać, że wykrwawienie się zwierzęcia bez uprzedniego pozbawienia go świadomości jest jedną z dozwolonych prawem europejskim metod uboju. W przepisach rozporządzenia zezwala się na wykrwawianie się bydła, owiec, kóz i drobiu bez uprzedniego ogłuszenia oraz nakazuje się unieruchamianie bydła przy użyciu mechanicznych urządzeń służących do krępowania w przypadkach uboju dokonywanego zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych, jako jednej z metod uboju dozwolonych prawem europejskim. Wprowadzenie regulacji wyłączającej stosowanie ogłuszania zwierząt przy poddawaniu ich ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi, w § 8 ust. 2 rozporządzenia zapewniło pełną i prawidłową implementację do polskiego porządku prawnego dyrektywy 93/119/WE. Również w braku implementacji do prawa polskiego, art. 5 ust. 2 dyrektywy 93/119/WE jest sformułowany w sposób bezwarunkowy z punktu widzenia treści oraz dostatecznie konkretnie, co pozwalałoby, zdaniem Ministra, na powoływanie się wprost na ten przepis dyrektywy przez podmioty indywidualne. Minister zauważył jednak, że regulacja zawarta w § 8 ust. 2 rozporządzenia może budzić wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy o ochronie zwierząt.

Zdaniem Ministra pozbawienie możliwości pozyskiwania i dostępu do produktów pochodzących z uboju rytualnego przez członków zarejestrowanych związków

<sup>18</sup> Dz. Urz. WE L 340 z 31 grudnia 1993 r., s. 21, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 15, s. 421, z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 135, poz. 1141.

wyznaniowych wydaje się być sprzeczne z art. 25 i art. 35 Konstytucji oraz ustawą z dnia 17 maja 1989 roku o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>20</sup>.

Minister poinformował również, że od 1 stycznia 2013 roku kwestie objęte dotąd dyrektywą 93/119/WE będą regulowane rozporządzeniem Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas uśmiercania<sup>21</sup> (dalej: rozporządzenie Rady 1099/2009), które będzie bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE. Zgodnie z art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia, „nie ogłusza się zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne pod warunkiem, że ubój ma miejsce w rzeźni”. Natomiast w motywie 18 preambuły przywołanego rozporządzenia przypomniano o przyznanym przez dyrektywę 93/119/WE odstępstwie od ogłuszania zwierząt w przypadku uboju odbywającego się w rzeźni zgodnie z obrzędami religijnymi oraz stwierdzono, że ważne jest utrzymanie odstępstwa od ogłuszania zwierząt przed ubojem z uwagi na wynikające z art. 10 Karty praw podstawowych UE<sup>22</sup> respektowanie praw do wolności wyznania, prawa do uzewnętrzniania religii lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczania, praktykowania i uczestniczenia w obrzędach.

Ponieważ w przypadku Trybunału Konstytucyjnego obowiązuje zasada skargowości, i nie może podczas orzekania przekraczać granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi<sup>23</sup>, w przedmiotowej sprawie Trybunał właściwie przyjął, iż nie będzie oceniał konstytucyjności wprowadzenia rytualnego uboju zwierząt zgodnie z obyczajami zarejestrowanych związków wyznaniowych. Ponadto, postawa taka w tym konkretnym przypadku może świadczyć o poszanowaniu konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej (w tym także władza sądownicza, do której zaliczamy Trybunał Konstytucyjny) zobowiązane są do zachowania bezstronności w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych<sup>24</sup>. Nie oznacza to jednak, że orzekanie Trybunału odnośnie do relacji między wolnościami religijnymi a prawami zwierząt musiałoby być naruszeniem wzmiankowanej bezstronności.

W związku z powyższym Trybunał trafnie uznał, że jest związany jedynie wzorcem powołanym we wniosku stanowiącym podstawę kontroli, którym był art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane jedynie: 1) przez organy wskazane w Konstytucji, 2) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i 3) w celu jej wykonania. Następnie przywołany przepis wskazuje, że prawidłowo skonstruowane upoważnienie powinno określać następujące elementy: organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw

<sup>20</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965 z późn. zm.

<sup>21</sup> Dz. Urz. UE L 303 z 18 listopada 2009 r., s. 1.

<sup>22</sup> Dostępny w Internecie: <<http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PL.01000101.htm>> [dostęp: 31 grudnia 2013].

<sup>23</sup> Art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.).

<sup>24</sup> Art. 25 ust. 2 Konstytucji RP.

przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie orzekał już o zgodności rozporządzenia z delegacją ustawową, jak również z Konstytucją. Bezsprzecznie wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jedynie jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy wyrażonej w ustawie. Rozporządzenie jako akt wykonawczy, a więc niebędące aktem samoistnym musi realizować cel tożsamy z celem ustawy<sup>25</sup> i nie może być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie. I tak jak wskazano w glosowanym orzeczeniu, w konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych.

Ponadto, z utrzymywanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej, a regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań ustawowych<sup>26</sup>. Zawsze też musi być zachowana konstytucyjna hierarchia źródeł prawa.

W przedmiotowej sprawie przyjęto, że analizę zasadności zarzutu naruszenia przez zakwestionowane rozporządzenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP należy rozpocząć od ustalenia zakresu przeniesionego do regulacji w rozporządzeniu, a następnie rekonstrukcji wytycznych do jego wydania, zawartych w ustawie o ochronie zwierząt.

Podstawowym źródłem identyfikacji zakresu przedmiotowego i wytycznych powinien być przepis bezpośrednio upoważniający do wydania zaskarżonego aktu wykonawczego, czyli w omawianym przypadku przytoczony wcześniej art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt. Jakże jak zauważył Trybunał Konstytucyjny, przy ustalaniu wytycznych do wydania rozporządzenia konieczne jest wzięcie pod uwagę nie tylko wzmiankowanego przepisu, ale też innych regulacji ustawy o ochronie zwierząt. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe znaczenie mają pod tym względem art. 4 pkt 2<sup>27</sup>, art. 5<sup>28</sup>, art. 33 ust. 1a<sup>29</sup> oraz art. 34 ust. 1 i 3<sup>30</sup> tejsze

<sup>25</sup> Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95.

<sup>26</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98.

<sup>27</sup> Definicja legalna humanitarnego traktowania zwierząt: „traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę”.

<sup>28</sup> „Każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania”.

<sup>29</sup> „Uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego”.

<sup>30</sup> „W uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca”.

ustawy. Z przywołanych przepisów wyciągnięto następujące wnioski: 1) zakresem przedmiotowym regulacji ustawowej objęto zarówno przypadki uśmiercania w ubojni, czyli w zakładzie pozostającym pod państwową kontrolą sanitarną i weterynaryjną, przeznaczonym do wykonywania uboju zwierząt<sup>31</sup>, jak i w uboju domowym; 2) zasadą w obu przywołanych przypadkach jest uprzednie pozbawienie świadomości zabijanego zwierzęcia. Zauważono przy tym, że ustawodawca w zakresie wyznaczonym przez rozpatrywany wniosek nie przewidział wyjątku od obowiązku humanitarnego traktowania zwierząt.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt jest jednoznaczne. Analiza wskazuje, że właściwy organ powinien ograniczyć się do ustalenia warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku, mając na uwadze przede wszystkim obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że § 8 ust. 2 rozporządzenia wprowadzono regulację, zgodnie z którą przepisu ust. 1 nie stosuje się do zwierząt poddawanych ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych w drodze uboju rytualnego, podczas gdy ta forma uboju wymaga, aby podczas podcinania gardła, w następstwie którego zwierzę wykrwawia się, było ono przytomne. Dalej zauważono, że w wymienionym, ustawowym zakresie spraw przeniesionych do uregulowania w rozporządzeniu jest określenie m.in. warunków i metod uboju. Mając to wszystko na względzie, uznano, że norma zawarta w § 8 ust. 2 rozporządzenia, wyłączająca obowiązek ogłuszania zwierząt przed śmiercią, nie mieści się ani w zakresie warunków, ani w zakresie metod uboju, przez co reguluje zagadnienie wykraczające poza zakres delegacji ustawowej. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że nawet przy założeniu, że uśmiercanie zwierząt bez uprzedniego pozbawienia świadomości jest metodą, a w zakresie spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu mieści się określenie metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku (art. 34 ust. 6 pkt 3 ustawy), to jednak przy wydaniu rozporządzenia wskazano metodę, która nie jest zgodna z ustawą o ochronie zwierząt. Art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt jednoznacznie wyklucza możliwość uśmiercania zwierząt bez uprzedniego pozbawienia ich świadomości.

Choć może dziwić wątpliwość Trybunału Konstytucyjnego co do tego, czy ubój rytualny jest metodą uboju, to należy zgodzić się z nim, gdy twierdzi, że zaskarżona regulacja sprzeciwia się wytycznym do wydania rozporządzenia, nakazującym przyjęcie rozwiązań, które zapewniłyby humanitarne traktowanie zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania. Z tego też względu właściwa jest konstatacja, że zaskarżony § 8 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt, a w efekcie także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo zaskarżony § 8 ust. 2 rozporządzenia wprowadza bez upoważnienia modyfikujący wyjątek od ustawowej regulacji, w jaskrawy sposób łamiąc przy

<sup>31</sup> Art. 4 pkt 13 ustawy o ochronie zwierząt.



tym hierarchię źródeł prawa. Mamy więc tu do czynienia z dwoma zbieżnymi w znacznym stopniu, choć nie tożsamymi zarzutami.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny słusznie zauważył, że 1 stycznia 2013 roku zaczyna obowiązywać rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas uśmiercania<sup>32</sup> (dalej: rozporządzenie Rady nr 1099/2009), które zgodnie z art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>33</sup> (jako rozporządzenie) ma zasięg ogólny i przy tym wiąże w całości oraz jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich<sup>34</sup>. Adresatami praw i obowiązków wynikających z rozporządzeń unijnych są nie tylko państwa członkowskie, ale i jednostki (podmioty prywatne). Trybunał Konstytucyjny stwierdził też, że z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP wynika, iż 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 tym miejscu wypada wspomnieć, że pozycja i znaczenie prawa europejskiego w polskim systemie prawnym w znacznej mierze będą podobne do prawa międzynarodowego publicznego. Traktaty założycielskie organizacji międzynarodowych – a do takich organizacji (w praktyce) zaliczymy m.in. Unię Europejską, w polskich warunkach podlegają ratyfikacji za uprzednią zgodą na ratyfikację wyrażoną w ustawie, natomiast „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”<sup>35</sup>. Jednakże podkreślenia wymaga, że nie każdy akt prawa europejskiego w hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce będzie miał pierwszeństwo przed ustawami, a jedynie te akty, którym przyznano taki walor w traktatach założycielskich. Ponadto, nie wszystkie akty prawa europejskiego są powszechnie obowiązujące, a nawet nie wszystkie mają moc wiążącą<sup>36, 37</sup>.

<sup>32</sup> Dz. U. L 303 z 18 listopada 2009 r., s. 1.

<sup>33</sup> Skonsolidowana wersja Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zob. w Internecie: <[http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14804&Itemid=946#6.1.2](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946#6.1.2)> [dostęp: 3 stycznia 2014].

<sup>34</sup> Zob. też wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich): w sprawie *Usines coopératives de déshydratation du Vexin i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* z dnia 21 listopada 1989 r. (C-244/88) i *Sadam Zuccherifici, divisione della SECI – Societa Esercizi Commerciali Industriali SpA, Sadam Castiglione SpA, Sadam Abruzzo SpA, Zuccherificio del Molise SpA i Societa Fondiaria Industriale Romagnola SpA (SFIR) przeciwko Radzie Unii Europejskiej* z dnia 31 maja 2001 r. (C-41/99 P).

<sup>35</sup> Wspominany art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>36</sup> Chociażby zalecenia czy opinie oraz tzw. nieoznaczone akty prawne (np. regulaminy, porozumienia międzyinstytucjonalne, deklaracje, tzw. *soft law*).

<sup>37</sup> K. Wałczuk, *Systematyzacja prawa...*, s. 35.

Jako błędne należy więc uznać twierdzenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przytaczane niejednokrotnie w doktrynie<sup>38</sup>, zgodnie z którym „w przypadku rozbieżności pomiędzy przepisami 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”<sup>39</sup>.

Według zawierającego ogólną zasadę art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1099/2009 zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu<sup>40</sup> i do chwili śmierci muszą być utrzymywane w stanie nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce. Wyjątek od tej zasady wprowadza art. 4 ust. 4 omawianego rozporządzenia. Zwierzęta poddawane ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne nie muszą być ogłuszane. Jednakże dodatkowym warunkiem jest dokonywanie takiego uboju w rzeźni. Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie stwierdził, iż (na czas wydawania głosowanego orzeczenia) ubój rytualny będzie dopuszczalny na podstawie przepisów rozporządzenia Rady nr 1099/2009.

Wypada dodać do orzeczenia Trybunału, że regulacje unijne dotyczące uboju rytualnego mają znacznie szerszy zakres podmiotowy niż oceniane regulacje krajowe. Stanowią bowiem o obrzędach religijnych, które mogą być dokonywane przez podmioty nie zinstytucjonalizowane, podczas gdy Rozporządzenie używa – jak się wydaje – niestosownego określenia zarejestrowane związki wyznaniowe.

Jednakże rozporządzenie Rady nr 1099/2009 przede wszystkim w swojej preambule, która zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) stanowi integralną część aktu prawnego<sup>41</sup>, zawiera również rozwiązania dopuszczające dalsze obowiązywanie przepisów krajowych funkcjonujących w momencie wprowadzania w życie tego rozporządzenia albo też wprowadzenie przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania<sup>42</sup>. Przy czym w przypadku utrzymania obowiązywania przepisów krajowych państwo członkowskie było zobowiązane do powiadomienia o nich Komisji Europejskiej w trybie art. 26 ust. 1 albo art. 26 ust. 2 lit. c roz-

<sup>38</sup> Zob. np. Opinia prawna M. Chmaja w przedmiocie dopuszczalności dokonywania tzw. uboju rytualnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego prawa, przygotowana na zlecenie Związku „Polskie Mięso”, Warszawa, dnia 9 sierpnia 2013 r. (kopia opinii w posiadania autora).

<sup>39</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2012 r., sygn. II GSK 295/11.

<sup>40</sup> Zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami związanymi ze stosowaniem tych metod określonymi w załączniku I do rozporządzenia Rady nr 1099/2009.

<sup>41</sup> Choć też ETS stwierdza, że preambuła aktu wspólnotowego nie ma mocy prawnie wiążącej i m.in. z tego powodu nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od przepisów (normatywnych) danego aktu, ani też w celu wykładni tych przepisów w sposób inny niż wskazuje na to ich literalne brzmienie. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Piąta Izba) sprawa Hauptzollamt Bremen przeciwko J.E. Tyson Parketthandel GmbH hanse j. z dnia 2 kwietnia 2009 r., (C-134/08).

<sup>42</sup> Punkty 18 i 57 preambuły do rozporządzenia Rady nr 1099/2009.

porządzenia Rady nr 1099/2009, przed dniem 1 stycznia 2013 roku<sup>43</sup>, a Komisja poinformuje o nich pozostałe państwa członkowskie. Jasno więc z tego wynika, że ma tu nadrzędności zasady jednolitego stosowania przepisów prawa w ramach UE<sup>44</sup>.

Jak się wydaje, w przywołanych regulacjach dotyczących utrzymywania obowiązywania przepisów, wbrew temu, co niekiedy utrzymuje doktryna<sup>45</sup>, nie ma mowy o konieczności uchwalania ustaw (ani innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących), które miałyby zmierzać do utrzymania w mocy przepisów dotychczas obowiązujących. Przyjmowanie ustawy o utrzymaniu obowiązywalności innej ustawy można by uznać za bezsensowne. Nie jest to też sytuacja, kiedy niezbędne jest wydawanie przepisów implementacyjnych<sup>46</sup>. Poza tym do przyjmowania przepisów odnosi się art. 26 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1099/2009.

Wspominane powiadomienie może przyjąć formę notyfikacji, mimo że nie będzie ona aktem prawa powszechnie obowiązującego. Można ją jednak uznać za techniczną realizację wymogów wskazanych w takim akcie<sup>47</sup>, a ponadto dotyczy aktów powszechnie obowiązujących. Notyfikacja może więc pełnić niejako funkcję wykonawczą w stosunku do aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Notyfikacja nie nadaje ani nie ogranicza wolności i praw, a jedynie potwierdza obowiązywanie regulacji już istniejących.

Faktycznym problemem zauważonym przez doktrynę jest ograniczona możliwość zapoznania się z aktualnym stanem prawnym przez obywateli<sup>48</sup>. Zarówno ustawa o ochronie zwierząt, jak i rozporządzenia Rady nr 1099/2009 zostały ogłoszone w oficjalnych publikatorach, wszyscy zainteresowani mają więc możliwość zapoznania się z nimi. Inaczej przedstawia się sytuacja z notyfikacjami, które wywierają wpływ na obowiązywalność prawa. W takiej sytuacji trudno wymagać stosowania się przez obywateli do takich regulacji.

---

<sup>43</sup> Pismem z dnia 27 grudnia 2012 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował Komisję Europejską o obowiązywaniu w Polsce, po dniu 1 stycznia 2013 r. przepisu art. 34 ust. 1 Ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym zwierzę kręgowie w rzeźni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim ogłoszeniu. W efekcie, zdaniem Ministra, w Polsce obowiązuje zakaz uboju rytualnego.

<sup>44</sup> Por. M. Rudy, P. Mazur, *Obecny stan prawny*, w: M. Rudy, A. Rudy, P. Mazur, *Ubój rytualny w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 43–44.

<sup>45</sup> Zob. Opinia prawna M. Chmaja [...]; B. Szmulik, *Opinia prawna w przedmiocie dopuszczalności uboju rytualnego na podstawie obowiązujących przepisów prawa, przygotowana na zlecenie Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa, dnia 13 września 2013 r. (kopie opinii w posiadania autora). Obaj przywołani profesorowie reprezentują tę samą kancelarię prawną. Zob. też B. Banaszak, *Opinia prawna w sprawie dopuszczalności dokonywania w Polsce tzw. uboju rytualnego po dniu 1 stycznia 2013 r., opinia z dnia 13 września 2013 r. (kopia opinii w posiadania autora)*; M. Rudy, P. Mazur, *Obecny stan prawny*, s. 49 (ci autorzy również reprezentują prywatną kancelarię prawną).

<sup>46</sup> Por. tamże. Zob. i por. T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.

<sup>47</sup> Inaczej: Opinia prawna M. Chmaja [...].

<sup>48</sup> Zwraca na to uwagę w swojej opinii prof. B. Banaszak.

Na zakończenie omawiania przedmiotowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wypada powtórzyć, że dotyczyło ono w zasadzie jedynie kwestii formalnych, poza swoim zakresem pozostawiając sprawę relacji między poszczególnymi wolnościami i prawami, z którymi mamy do czynienia przy uboju rytualnym. Należy się spodziewać, że te zagadnienia również staną się przedmiotem działalności Trybunału.

### Streszczenie

W wyroku z dnia 27 listopada 2012 roku (sygn. akt U 4/12) Trybunał Konstytucyjny słusznie stwierdził, że mający odniesienie do tzw. uboju rytualnego § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 roku. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ochronie zwierząt, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Podkreślenia wymaga, że orzeczenie Trybunału dotyczyło w zasadzie jedynie kwestii formalnych, poza swoim zakresem pozostawiając sprawę relacji między poszczególnymi wolnościami i prawami (przede wszystkim człowieka i obywatela), z którymi mamy do czynienia przy uboju rytualnym. Należy się spodziewać, że te zagadnienia również staną się przedmiotem merytorycznej działalności Trybunału.

Słowa kluczowe: ubój rytualny, źródła prawa, wolność religijna, prawa zwierząt, Trybunał Konstytucyjny

### COMMENTARY ON THE CONSTITUTIONAL COURT'S JUDGMENT OF 27 NOVEMBER 2012 (FILE ACT NO. U 4/12)

#### Summary

In its judgment of 27 November 2012 (File Act no. U 4/12) The Constitutional Court has rightly concluded with reference to the so-called ritual slaughter that § 8. 2 Regulation of the Minister of Agriculture and Rural Development dated 9 September 2004 concerning the qualifications of persons entitled to the professional slaughter, and the conditions and methods of slaughter and killing of animals is incompatible with Art. 34 paragraph 1 and 6 of the Act of 21 August 1997 about Protection of animals, and by this Article 92 paragraph 1 of the Polish Constitution. It should be emphasized that the judgment of the Court concerned essentially only formal issues beyond its scope, leaving the matter of the relationship between particular freedoms and rights (mainly human and civil), which we are dealing with ritual slaughter. It is expected that these issues also will be subject to the substantive activities of the Constitutional Court.

Keywords: ritual slaughter, sources of law, religious freedom, animal rights, the Constitutional Court