

**Zespół Doradców ds. kontroli konstytucyjności prawa
przy Marszałku Senatu X kadencji**

w składzie:

- 1) prof. dr hab. M. Chmaj – przewodniczący składu,**
- 2) dr hab. Ryszard Balicki,**
- 3) dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS,**
- 4) dr hab. Radosław Grabowski, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego,**
- 5) prof. dr hab. Bronisław Sitek.**

EKSPERTYZA PRAWNA

w przedmiocie:

**OCENY ZGODNOŚCI USTAWY Z DNIA 18 WRZEŚNIA 2020 R.
O OCHRONIE ZWIERZĄT ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW
Z KONSTYTUCJĄ I PRZEPISAMI UNIJNYMI**

Warszawa, 30 września 2020 r.

I. ŹRÓDŁA PRAWA

(1).	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.);
(2).	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284);
(3).	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 ze zm.);
(4).	Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/30 ze zm.);
(5).	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);
(6).	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.);
(7).	Ustawa z dnia 18 września 2020 r. o zmianie ustawy ochrona zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 638);
(8).	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).	„Konstytucja”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
(2).	„Konwencja”	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284);
(3).	„Ustawa”	Ustawa z dnia 18 września 2020 r. o zmianie ustawy ochrona zwierząt oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 638);
(4).	„u.o.z.”	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 856 ze zm.);
(5).	„TK”, „Trybunał”	Trybunał Konstytucyjny;
(6).	„UE”	Unia Europejska;
(7).	„TFUE”	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 ze zm.);

(8).	„TUE”	Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/30 ze zm.);
(9).	„ubój rytualny”	Szczególny sposób uboju, przewidziany przez obrządki religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby wyłącznie ich członków

III. PRZEDMIOT EKSPERTYZY

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej jest ocena ustawy z dnia 18 września 2020 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją oraz przepisami unijnymi.

W ekspertyzie nie odniesiono się do technik poprawnej legislacji, pozostawiając te kwestie poza przedmiotem opinii.

IV. STAN FAKTYCZNY

W dniu 12 grudnia 2019 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 378). Projekt objął wprowadzenie zmian w zakresie czterech artykułów ustawy i zgodnie z jego uzasadnieniem, miały one na celu wprowadzenie następujących regulacji:

1. świadczenia dla zwierząt wycofanych ze służby z jednoczesnym poszerzeniem katalogu podmiotów, które korzystają ze zwierząt w celach specjalnych,
2. zakazu wykorzystywania zwierząt w cyrkach lub do celów rozrywkowych.

Następnie, w dniu 11 września 2020 r., drukiem 597 do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt i innych ustaw, zakładający wprowadzenie szeregu zmian dalej idących, niż te wyżej wymienione m.in.:

1. wprowadzenie zakazu zatrudniania i zezwalania na prowadzenie schronisk również dla osób skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne

- przestępstwa, których przedmiotem było zwierzę, oraz za umyślne przestępstwo popełnione z użyciem przemocy,
2. ograniczenie zakresu podmiotów mogących prowadzić schroniska dla bezdomnych zwierząt,
 3. wprowadzenie możliwości asysty Policji, straży gminnej w przypadku odbierania zwierzęcia przez organizację społeczną,
 4. wprowadzenie zakazu:
 - a. trzymania zwierząt domowych na uwięzi na stałe i używania kolczatek;
 - b. organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt oraz podobnych widowisk lub pokazów, związanych z wykorzystywaniem zwierząt w celach rozrywkowych;
 - c. chowu i hodowli zwierząt futerkowych (z wyjątkiem królika), hodowanych w celu pozyskania z nich futer;
 - d. uboju bez ogłuszania zwierząt, za wyjątkiem uboju na potrzeby członków polskich gmin i związków wyznaniowych, celem wyeliminowania komercyjnego eksportu mięsa zabijanych w ten sposób zwierząt;
 5. sprecyzowanie i wskazanie wysokości grzywny za złamanie przepisów ustawy, itd.

Projekty ustaw zawarte w dwóch wyżej wymienionych drukach rozpatrywane były wspólnie na 17. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 16 i 17 września 2020 r.

Dnia 18 września 2020 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw. Tekst ustawy przekazano do prac Senatu.

V. ANALIZA PRAWNA

Analiza uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dnia 18 września 2020 r. ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw wymaga oceny pod względem zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją oraz przepisami unijnymi.

Zasadniczy wzorzec kontroli stanowią w tym zakresie przepisy ujęte w:

- art. 2 Konstytucji (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej);

- art. 20 Konstytucji (Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej) w związku z art. 22 Konstytucji (Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.);

- art. 25 Konstytucji (1. Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione; 2. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym; 3. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego; 4. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy; 5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami);

- art. 53 Konstytucji (1. Każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii; 2. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują; 3. Rodzice mają prawo do zapewnienia dzieciom wychowania i nauczania moralnego i religijnego zgodnie ze swoimi przekonaniami. Przepis art. 48 ust. 1 stosuje się odpowiednio; 4. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób; 5. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób; 6. Nikt nie może być zmuszany do

uczestniczenia ani do nieuczestniczenia w praktykach religijnych; 7. Nikt nie może być obowiązany przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania.).

Przystępując do oceny przepisów Ustawy pod kątem zgodności ww. uregulowań z przepisami Konstytucji oraz ustawodawstwem unijnym, wskazać trzeba, iż szczególne wątpliwości budzą przepisy wprowadzające zakaz chowu lub hodowli zwierząt futerkowych w celach komercyjnych, w szczególności w celu pozyskania z nich futer lub innych części zwierząt oraz przepisy dotyczące tzw. uboju rytualnego, a także przepisy przejściowe.

A. Ocena zgodności z Konstytucją i przepisami unijnymi art. 34 ust. 3a i 3b ustawy o ochronie zwierząt (ograniczenie uboju rytualnego)

Artykułem 1 pkt 7) Ustawy dodano do ustawy o ochronie praw zwierząt art. 34 ust. 3a i 3b w następującym brzmieniu: „3a. Wymogów określonych w ust. 1 i 3 nie stosuje się przy poddawaniu zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na potrzeby wyłącznie ich członków, zwanego dalej „ubojem bez ogłuszania”. 3b. W przypadku, o którym mowa w ust. 3a, nie zezwala się na stosowanie systemów krepujących bydło przez umieszczenie w odwrotnym położeniu lub w dowolnym innym nienaturalnym położeniu”. Przy czym art. 34 ust. 1 przewiduje, iż „zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje”, zaś art. 34 ust. 3, iż „w uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca”.

Tym samym mocą ww. przepisów wprowadzone zostało ograniczenie w stosowaniu uboju bez ogłuszania. Zgodnie z przyjętym brzmieniem art. 34a, ten rodzaj uboju dopuszczalny będzie wyłącznie w związku z obrządkiem religijnym związków wyznaniowych i tylko na potrzeby ich członków.

W dotychczasowym porządku prawnym brak było przepisów, które w taki sposób ograniczałyby tzw. ubój rytualny, również w ustawodawstwie unijnym. Aktem, który regulował ww. kwestię było Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej z dnia 24 września

2009 r. nr 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Rozporządzenia: „Zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami związanymi ze stosowaniem tych metod określonymi w załączniku I. Do chwili śmierci zwierzęta są utrzymywane w stanie nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce”. Wyjątek od powyższej ogólnej zasady przewidziany został w art. 4 ust. 4 Rozporządzenia, zgodnie z którym: „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”. W motywie 18 Rozporządzenia wskazano, że przyjęcie odstępstwa od wymogu ogłuszania w przypadku odbywającego się w rzeźni uboju zgodnego z obrzędami religijnymi „respektuje wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach”, które zagwarantowano w art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Na mocy ww. przepisów tzw. ubój rytualny, czyli uśmiercanie zwierząt bez ich uprzedniego ogłuszenia w związku ze stosowaniem szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne był zatem dozwolony, pod warunkiem, że ubój miał miejsce w rzeźni. Przepisy Rozporządzenia stosuje się w Polsce bezpośrednio.

Powyższe potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt. K 52/13. W uzasadnieniu ww. orzeczenia TK wskazał, iż od 1 stycznia 2013 r. bezpośrednio stosowane jest w Polsce rozporządzenie Rady nr 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Rozporządzenie to jest źródłem prawa ustanawiającym przepisy dotyczące uśmiercania zwierząt hodowanych lub utrzymywanych w celu produkcji żywności, wełny, skóry, futer lub innych produktów, jak również uśmiercania zwierząt w celu zmniejszenia ich liczebności oraz działań związanych z uśmiercaniem (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 288 akapitem drugim Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”.

Orzekając o konstytucyjności art. 34 ust. 1 u.o.z. w proponowanym wówczas brzmieniu, które wprowadzało całkowity zakaz uboju bez ogłuszania, Trybunał wskazał, iż ww. przepis w sposób nieprawidłowy wyważa proporcje między konstytucyjnie umocowaną wartością w postaci ochrony zwierząt i troski o ich dobrostan a wolnością religii, wyznania, tym bardziej, że zakaz uboju rytualnego wzmocniony został dotkliwymi

sanacjami karnymi. Ochronie zwierząt nie przysługuje pierwszeństwo przed postanowieniami Konstytucji gwarantującymi wolność religii. Zadaniem ustawodawcy jest takie wyważenie konkurujących wartości, aby zarówno ochrona zwierząt, jak i wolność religii, były skutecznie urzeczywistnione. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 34 ust. 1 u.o.z. w zakresie, w jakim nie zezwala na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jest niezgodny z art. 53 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji w związku z art. 9 Konwencji.

Odnosząc powyższe do regulacji przewidzianych w art. 34 ust. 3a Ustawy, wskazać należy, iż przyjęte w ustawie z dnia 18 września 2020 r. rozwiązania prawne w zakresie tzw. uboju rytualnego uwzględniają najważniejsze zapatrywania TK, wyrażone w ww. orzeczeniu w zakresie w jakim zezwalają na poddawanie zwierząt ubojowi w ubojni (rzeźni) według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne. W dalszym jednak ciągu znacznie wykraczają poza przepisy Rozporządzenia 1099/2009. Uznać je nadto trzeba za ograniczające gwarancję wolności religii przewidzianą w art. 53 Konstytucji oraz art. 9 EKPC.

Art. 53 ust. 1 Konstytucji przewiduje, iż każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Przy czym wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie (ust. 2). Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób (ust. 5).

Mieć trzeba przy tym na uwadze, iż wolność wyznania, określana w polskim porządku konstytucyjnym wolnością religii, jest fundamentalną (podstawową) wolnością człowieka, a obowiązek jej poszanowania jest ściśle związany z ochroną przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, która stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 Konstytucji). Przewidziana w art. 53 ust. 1 i 2 Konstytucji gwarancja wolności religii obejmuje dokonywanie wszelkich czynności (praktyk, obrzędów, rytuałów), które mają charakter religijny. Konstytucyjna ochrona obejmuje również czynności religijne dalekie od zachowań konwencyjnych, dominujących w danym państwie, w tym czynności niepopularne z punktu widzenia społecznej większości.

Wolność wyznania przewidziana została również w katalogu praw podstawowych sformułowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka. Art. 9 ust. 1 Konwencji stanowi, że każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne.

Mimo, iż ubój rytualny prowadzony jest w rzeźniach, w dalszym ciągu stanowi czynność o charakterze liturgicznym. Z uwagi na wypełnianie w drodze uboju rytualnego nakazów religii, jak również liturgiczny charakter samego uboju, czynności z nim związane, niezależnie od skali uboju, nadal podporządkowane są normom prawa religijnego i zwyczajowego (zob. M. Rudy, A. Rudy, P. Mazur, *Ubój rytualny w prawie administracyjnym*, Warszawa 2013, s. 19). W związku z powyższym ubój zwierząt dokonywany według szczególnej metody wymaganej przez obrzędy religijne stanowi rytuał podlegający ochronie w ramach wolności wyznania gwarantowanej przez art. 9 Konwencji (tak ETPCz w wyroku z 27 czerwca 2000 r. w sprawie Cha'are Shalom Ve Tsedek przeciwko Francji, skarga nr 27417/95).

W ramach posiadanej wolności wyznania, mieści się również uprawnienie do swobodnego praktykowania i wykonywania czynności religijnych, co odnosić również trzeba – w ocenie Opiniującego – do stosowania uboju bez ogłuszania, przewidzianego przez obrządki religijne związków wyznaniowych.

Wobec powyższego wątpliwości budzi art. 34 ust. 3a Ustawy w zakresie, w jakim przewiduje możliwość wykonywania tzw. uboju rytualnego na potrzeby wyłącznie członków wspólnoty.

Przepis ten w przedstawionym brzmieniu uznać trzeba za niespójny, nieprecyzyjny, niezgodny z techniką poprawnej legislacji. Już samo ustalenie, co mieści się pod pojęciem „potrzeby członków” jest zadaniem niezwykle trudnym, a nadto stwarzającym pole do nadużyć i wprowadzenia ograniczeń w stosowaniu uboju rytualnego, zmierzających do nieuzasadnionego ograniczenia swobody wyznania. Problemów nastęrcza nie tylko odpowiedź na pytanie, jaką ilość uznać można za właściwą pod względem potrzeby członków wspólnoty, ale również kogo można zaliczyć do danej wspólnoty (czy z tego przywileju korzystać będą również członkowie wspólnoty mieszkający poza granicą RP),

czy członkowie wspólnoty, dla których mięso zostało wyprodukowane mogą dzielić się z innymi wspólnotami, czy co stanie się z mięsem, którego wyprodukowano za dużo, ponad potrzeby członków wspólnoty. Pod uwagę wziąć należy również prawo członków wspólnoty do robienia zapasów mięsa pozyskanego z uboju rytualnego, bowiem mięso uzyskane w ten sposób spożywane może być nie tylko w momencie uboju, ale również w okresie późniejszym, czy w czasie, kiedy wystąpiłyby trudności z jego pozyskaniem.

Powyższe kwestie mają jedynie charakter przykładowy, ukazują natomiast złożoność problemu i wielość zagadnień, które pojawić mogą się w czasie stosowania ww. przepisu. Przy czym mieć trzeba na uwadze, iż nieprawidłowe jego stosowanie stwarza realne zagrożenie naruszenia art. 25 w związku z art. 53 Konstytucji, a także art. 9 ust. 2 Konwencji w zakresie, w jakim ograniczyć może prawo związków wyznaniowych do produkowania i spożywania mięsa zwierząt, poddanych ubojowi zgodnie ze szczególnym sposobem przewidzianym przez obrządki religijne związków wyznaniowych. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, iż podmiotem wyłącznie zainteresowanym mięsem wytwarzanym w ten sposób są związki religijne. Wszelkie ograniczenia w zakresie sposobu i ilości mięsa wyprodukowanego przy zastosowaniu tzw. uboju rytualnego, będą zatem godzić jedynie w ich członków, wpływając na wolność religijną i swobodę jej praktykowania.

Jak słusznie wskazał TK w powołanym wyroku z 10 grudnia 2014 r., troska o dobrostan zwierząt gospodarskich podczas uboju nie została wskazana w art. 53 ust. 5 Konstytucji i art. 9 ust. 2 Konwencji, jako przesłanka, która mogłaby uzasadniać konieczność ograniczenia wolności religii (wyznania). Wprowadzanie ograniczeń w tym zakresie nie jest konieczne do ochrony żadnej z kategorii interesu publicznego określonych w powołanych wyżej przepisach. W związku z powyższym wprowadzone w art. 34 ust. 3a i 3b ograniczenie nie spełnia wymogów konstytucyjnych i konwencyjnych.

Mieć trzeba również na uwadze, iż przyznanie prawa do tzw. uboju rytualnego jedynie członkom związków wyznaniowych, stanowi nie tylko ograniczenie konstytucyjnej wolności religii, ale narusza również swobodę wolności gospodarczej gwarantowanej przez art. 20 Konstytucji, a także swobodny przepływ towarów, wynikający z art. 26 oraz 28-37 TFUE.

Uregulowanie zawarte w art. 34 ust. 3a w sposób oczywisty stoi w sprzeczności z jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej tj. swobodą przepływu towarów. Istotą wprowadzenia omawianej zasady było ustanowienie obszaru, w którym

towary pochodzące z państw członkowskich lub towary pochodzące z państw trzecich, które znajdują się w swobodnym obrocie w państwach członkowskich, będą miały możliwość swobodnej wymiany ekonomicznej. Zasada wolnego przepływu towarów dotyczy zarówno wyrobów przemysłowych, jak i produktów rolnych oraz spożywczych, co w jednoznaczny sposób dotyczy sytuacji uboju rytualnego, którego to ograniczenie w jednym z państw członkowskich może wpłynąć na wskazaną wyżej swobodę. Wszystkie towary, które są produkowane i sprzedawane w jednym z krajów członkowskich, zgodnie z przepisami tego państwa, mogą być oferowane także w innych krajach Wspólnoty, z zastrzeżeniem wyjątków wskazanych w art. 34 i 35 TFUE w sytuacjach uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji. Nie mogą też służyć ukrytym ograniczeniom w handlu między Państwami Członkowskimi. Państwa te powinny powołać się na wyjątki zwarte w art. 36 TFUE tylko w określonych warunkach takich jak brak regulacji UE w danej dziedzinie prawa.

Tymczasem brzmienie przepisu art. 34 ust. 3a wskazuje, iż w niniejszej sprawie zasady proporcjonalności nie zostały zachowane, co powoduje, iż choćby na tej podstawie przepisy wprowadzające ograniczenia uboju rytualnego powinny zostać wyeliminowane z polskiego porządku prawnego.

Nie można jednak tracić z pola widzenia przyjętego celu wprowadzenia ww. przepisów i skutków ekonomicznych związanych z ich wejściem w życie.

W uzasadnieniu projektu Ustawy wprost wskazano, iż celem zakazu ma być wyeliminowanie komercyjnego eksportu mięsa zabijanych w ten sposób zwierząt. Ubój bez ogłuszania ma być dopuszczony wyłącznie na potrzeby polskich gmin i związków wyznaniowych.

Ocenić jednak trzeba, iż wprowadzone art. 34 ust. 3a ograniczenie w produkcji mięsa z wykorzystaniem uboju bez ogłuszania nie spowoduje wyeliminowania obrotu mięsem pozyskanym z uboju rytualnego. Dalszy obrót istniał będzie chociażby w sytuacji przekazywania mięsa między członkami wspólnoty (w tym mieszkającymi za granicą). Nie zmniejszy się zatem popyt na te produkty. Członkowie wspólnot zainteresowani pozyskaniem mięsa, w przypadku niedostatecznej jego ilości, czy wysokich cen

producentów, poszukiwać będą go jednak na rynkach zagranicznych, ze stratą dla polskiej gospodarki.

W chwili obecnej eksport mięsa kosher i halal stanowi znaczną część polskiego eksportu. Rocznie Polska eksportuje mięso z uboju rytualnego o wartości pomiędzy 1 a 1,5 miliarda euro. Rynek ten stale rośnie. Przy czym znaczna jego część znajduje się poza terytorium Unii Europejskiej.

Wprowadzenie zakazu uboju rytualnego w Polsce spowoduje przejście produkcji i rynków przez konkurencyjne przedsiębiorstwa i trwałą utratę rynków zbytu dla polskich przedsiębiorców, co nie powinno uciekać uwadze ustawodawcy.

Z uwagi na wskazane naruszenia przepisów Konstytucji i prawa unijnego, a także biorąc pod uwagę ww. aspekt ekonomiczny, przepis art. 34 ust. 3a powinien zostać wyeliminowany z polskiego porządku prawnego.

B. Ocena zgodności z Konstytucją art. 11 oraz art. 13 ustawy o ochronie zwierząt (rekompensata za zakończenie/ograniczenie działalności)

W art. 11 Ustawy przewidziano, iż podmiotom objętym zakazem, o którym mowa w art. 12 ust. 4c ustawy zmienianej w art. 1, przysługuje prawo do rekompensaty z budżetu państwa z tytułu zaprzestania chowu lub hodowli zwierząt futerkowych, z wyjątkiem królika, w celu pozyskania z nich futer.

Podobnie, w art. 13 Ustawy przewidziano, iż podmiotom wykonującym działalność gospodarczą w zakresie uboju zwierząt dokonywanego w szczególności sposób przewidziany przez obrządki religijne związków wyznaniowych przysługuje rekompensata z budżetu państwa z tytułu ograniczenia lub zaprzestania tej działalności w związku z wejściem w życie art. 34 ust. 3a ustawy zmienianej w art. 1.

Jakkolwiek pozytywnie ocenić trzeba przyznanie producentom rekompensaty pieniężnej z tytułu ograniczenia, bądź zakazania prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie odpowiednio chowu lub hodowli zwierząt futerkowych oraz uboju rytualnego, przyjęte regulacje tj. art. 11 oraz art.13 uznać trzeba za wysoce nieprecyzyjne.

Oba ww. przepisy posługują się sformulowaniem „przysługuje rekompensata”, nie rozstrzygają natomiast kto i na jakich warunkach będzie przyznawał rekompensatę, a także jakie warunki trzeba będzie spełnić, aby taką rekompensatę otrzymać. Nie jest

również wiadome w jakiej wysokości rekompensata zostanie wypłacona, tj. w szczególności, czy będzie miała charakter jednorazowego, czy też ciągłego świadczenia oraz w jakiej części pokryje straty producentów (w całości, większej/mniejszej części, czy jedynie ułamku).

W związku z powyższym ww. przepisy budzą uzasadnione wątpliwości, szczególnie pod względem zachowania zasady proporcjonalności i adekwatności do stopnia ograniczenia podmiotów w działalności gospodarczej.

Wobec ww. ogólnego brzmienia omawianych przepisów, art. 11 oraz art. 13 Ustawy nie dają zainteresowanym podmiotom, prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie chowu, czy hodowli zwierząt futerkowych oraz prowadzącym działalność gospodarczą z wykorzystaniem uboju bez ogluszania, uprawnień do żądania zapłaty rekompensaty tj. ww. przepisy nie mogą być podstawą do skierowania roszczenia o zapłatę rekompensaty i dla swej skuteczności wymagają wprowadzenia przepisów wykonawczych. Jednocześnie nie przyznają upoważnienia do uregulowania ww. kwestii w drodze rozporządzenia.

Mieć trzeba również na uwadze, iż w odniesieniu do wprowadzonego w art. 34 ust. 3a zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem szczególnych sposobów uboju (uboju bez ogluszania), ustawodawca przewidział *vacatio legis* wynoszącą 30 dni. Przepisy wprowadzające rekompensatę (zarówno dla przedsiębiorców prowadzących działalność dot. zwierząt futerkowych, jak i wykorzystujących ubój bez ogluszania) wejdą zaś w życie w terminie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Brak spójności między terminem wejścia w życie przepisów przyznających rekompensatę, a przepisami zakazującymi, bądź ograniczającymi działalność gospodarczą nie znajduje uzasadnienia. Przyjęta regulacja oznacza, iż uprawnione podmioty, zmuszone do zaprzestania/ograniczenia z dnia na dzień działalności gospodarczej, będą oczekiwać na wypłatę rekompensaty co najmniej 11 miesięcy od dnia ograniczenia tej działalności.

W ocenie Opiniującego termin wypłaty rekompensaty powinien być zbieżny z terminem wejścia w życie przepisów wprowadzających zakaz, bądź ograniczenie działalności gospodarczej, tak aby zagwarantować podmiotom realne odszkodowanie z tytułu wprowadzonych Ustawą zmian, powodujących konieczność zaprzestania, bądź ograniczenia prowadzonej dotychczas działalności gospodarczej.

C. Ocena zgodności z Konstytucją art. 17 Ustawy tj. przepisów przejściowych i *vacatio legis*

Zgodnie z przepisami przejściowymi przewidziano, iż Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów:

- 1) art. 1 pkt 4, 6 i 8–11 oraz art. 9 ust. 2, które wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 2) art. 1 pkt 5 i 7 oraz art. 11 i 13, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Powyższe oznacza, iż najdłuższy okres *vacatio legis* przewidziany został w odniesieniu m.in. do przepisów wprowadzających zakaz chowu lub hodowli zwierząt futerkowych (z wyjątkiem królików) w celach komercyjnych oraz wprowadzających rekompensaty z tytułu zaprzestania ww. działalności, a także wprowadzających rekompensaty z tytułu zaprzestania działalności gospodarczej w zakresie uboju zwierząt dokonywanego w szczególnie sposób przewidziany przez obrządki religijne związków wyznaniowych. W tych przypadkach ustawa wejdzie w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Natomiast przepisy wprowadzające ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie uboju zwierząt bez ogłuszania, wejdą w życie już w terminie 30 dni od ogłoszenia.

W ocenie Opiniującego, zarówno terminy wprowadzające zakaz hodowli i chowu zwierząt futerkowych, jak i ograniczające ubój rytualny, ocenić trzeba, jako zbyt krótkie, oderwane od rzeczywistości, a nadto sprzeczne z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji.

Zasada zastosowania odpowiedniej *vacatio legis*, choć nie wynika wprost z przepisów Konstytucji, została wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego za pośrednictwem zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W świetle tej zasady adresaci norm prawnych mają prawo oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na ich niekorzyść w sposób arbitralny i zaskakujący (wyrok TK z 4 listopada 2015 r., K 1/14, wyrok TK z 19 listopada 2008 r., Kp 2/08). Zmiana prawa, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, powinna być

dokonywana z poprawnym zastosowaniem przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*, tak aby osoby te mogły mieć czas na zapoznanie się z przepisami nowymi, dostosowanie się do nich oraz co do zasady dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych. Brak realnej możliwości dostosowania się adresatów do nowych warunków prawnych w okresie dostosowawczym świadczy o nieodpowiedniej *vacatio legis* (wyrok TK z 22 września 2005 r., Kp 1/05). Przyjmuje się również, że „odpowiedniość” powinna być różnicowana także w zależności od tego, czy chodzi o przepisy wprowadzone po intensywnej konsultacji z zainteresowanymi środowiskami (wtedy okres *vacatio legis* może być krótszy), czy zostały wprowadzone w ostatniej chwili, bez takiej konsultacji, co przemawia za wydłużeniem *vacatio legis* (wyrok TK z 31 stycznia 2006 r., K 23/04).

Przenosząc powyższe na grunt przepisów Ustawy, wskazać trzeba, iż wprowadzone zmiany w sposób najbardziej dotkliwy wpłynął na podmioty, które dotychczas prowadziły działalność gospodarczą w zakresie chowu i hodowli zwierząt futerkowych oraz w zakresie tzw. uboju rytualnego. Zauważyć trzeba, iż prowadzenie działalności w ww. obszarach wymagało od przedsiębiorców poczynienia znacznych nakładów (jak np. zakup sprzętu, przeszkolenie pracowników), czy zaciągnięcia zobowiązań, w tym długoterminowych (jak np. kredyty inwestycyjne, leasing sprzętów i urządzeń). Niejednokrotnie wiązało się również z zawarciem długoterminowych umów z kontrahentami, mogącymi zawierać postanowienia o karach umownych na wypadek niewykonania lub nieprawidłowego wykonania umowy.

Wobec powyższego, przyjęte w Ustawie przepisy przejściowe, zakładające, w odniesieniu do zakazu uboju rytualnego, *vacatio legis* 30 dni, zaś w odniesieniu do zakazu hodowli i chowu zwierząt futerkowych- 12 miesięcy, nie pozwolą na dostosowanie się przedsiębiorców, którzy w tak krótkim czasie ograniczeni zostali w prowadzeniu działalności gospodarczej do nowych przepisów. Rozwiązanie problemów przedsiębiorców, w szczególności odnoszących się do kwestii hodowlanych, pracowniczych, czy dotyczących zaciągniętych zobowiązań, w tak krótkim czasie ocenić trzeba, jako nierealne. Stąd też wprowadzonych Ustawą terminów *vacatio legis* nie sposób uznać za zgodne z zasadami ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, sprawiedliwości społecznej, a także zasady proporcjonalności.

Konkludując, przepisy Ustawy wprowadzające zakaz tzw. uboju rytualnego, jako sprzeczne z przepisami Konstytucji oraz przepisami unijnymi, powinny zostać zmienione w drodze poprawki Senatu.

Ewentualnie, jeżeli wolą ustawodawcy będzie utrzymanie ww. przepisów w mocy, mimo ważkich argumentów natury konstytucyjnej, niezbędne stanie się wydłużenie *vacatio legis* na okres nie krótszy, niż 5 lat, który pozwoli na realne dostosowanie się do wprowadzonych zakazów przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie uboju bez ogłuszania, w tym na dokończenie przedsięwzięć już rozpoczętych pod rządami przepisów dotychczasowych.

Z podobnych względów rozważenia wymaga wydłużenie *vacatio legis* w odniesieniu do zakazu chowu i hodowli zwierząt futerkowych (z wyjątkiem królików). Obecny termin 12 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy jest zbyt krótki, przez co będzie wątpliwa jego zgodność z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

VI. KONKLUZJE

- 1) ART. 34 UST. 3A I 3B USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT W BRZMIENIU NADANYM USTAWĄ Z DNIA 18 WRZEŚNIA 2020 R. O ZMIANIE USTAWY O OCHRONIE ZWIERZĄT ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH WPROWADZA DALEJ IDĄCE OGRANICZENIA W STOSOWANIU UBOJU BEZ OGŁUSZANIA (TZW. UBOJU RYTUALNEGO), NIŻ PRZYJĘTE W ROZPORZĄDZENIU RADY NR 1099/2009;
- 2) ART. 34 UST. 3A USTAWY W ZAKRESIE, W JAKIM OGRANICZYĆ MOŻE PRAWA ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH DO SWOBODNEGO PRAKTYKOWANIA WYZNANIA NARUSZA ART. 25 W ZWIĄZKU Z ART. 53 KONSTYTUCJI ORAZ ART. 9 KONWENCJI;
- 3) ART. 34 UST. 3A USTAWY W ZAKRESIE, W JAKIM ZEZWAŁA NA WYKONYWANIE TZW. UBOJU RYTUALNEGO WYŁĄCZNIE NA POTRZEBY CZŁONKÓW ZWIĄZKÓW WYZNANIOWYCH JEST NIEZGODNY Z PRZEPISAMI ART. 20 W ZWIĄZKU Z ART. 22 KONSTYTUCJI ORAZ ART. 26 I ART. 28-37 TFUE, PRZEWIDUJĄCYMI SWOBODĘ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ ORAZ SWOBODNY PRZEPLÝW TOWARÓW;

- 4) Z UWAGI NA NIEKONSTYTUCYJNOŚĆ I NIEZGODNOŚĆ Z PRAWEM UNIJNYM PRZEPISÓW WPROWADZAJĄCYCH ZAKAZ UBOJU RYTUALNEGO, KONIECZNA JEST POPRAWKA UCHYLAJĄCA WW. PRZEPISY.
- 5) EWENTUALNIE, JEŻELI WOLĄ USTAWODAWCY BĘDZIE UTRZYMANIE PRZEPISÓW WPROWADZAJĄCYCH ZAKAZ UBOJU RYTUALNEGO W MOCY NIEZBĘDNE STANIE SIĘ WYDŁUŻENIE *VACATIO LEGIS* NA OKRES NIE KRÓTSZY, NIŻ 5 LAT. OBECNA DŁUGOŚĆ *VACATIO LEGIS* TJ. 30 DNI OD DNIA OGŁOSZENIA USTAWY NIE JEST ZGODNA Z ART. 2 KONSTYTUCJI I WYNIKAJĄCĄ Z WW. PRZEPISU ZASADĄ OCHRONY ZAUFANIA DO PAŃSTWA I STANOWIONEGO PRZEZ NIE PRAWA;
- 6) *VACATIO LEGIS* DOTYCZĄCA WPROWADZENIA ZAKAZU CHOWU I HODOWLI ZWIERZĄT FUTERKOWYCH TJ. 12 MIESIĘCY OD DNIA OGŁOSZENIA USTAWY JEST ZBYT KRÓTKA I WYMAGA ODPOWIEDNIEGO WYDŁUŻENIA;
- 7) PRZEPISY ART. 11 I ART. 13 USTAWY, PRZEWIDUJĄCE REKOMPENSATĘ Z TYTUŁU ZAPRZESTANIA LUB OGRANICZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ, ZAWIERAJĄ POSTANOWIENIA WYSOCE NIEPRECYZYJNIE I BUDZĄ WĄTPLIWOŚCI POD KĄTEM ZACHOWANIA ZASAD PROPORCJONALNOŚCI I ADEKWATNOŚCI DO STOPNIA OGRANICZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ.

- 1) **prof. dr hab. M. Chmaj – przewodniczący składu,**
- 2) **dr hab. Ryszard Balicki,**
- 3) **dr hab. Mariusz Bidziński, prof. Uniwersytetu SWPS,**
- 4) **dr hab. Radosław Grabowski, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego,**
- 5) **prof. dr hab. Bronisław Sitek.**