



VII.7202.12.2020.MM

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP**

Szanowny Panie Marszałku,

Rzecznik Praw Obywatelskich z uwagą śledzi proces legislacyjny dotyczący ustawy z dnia 18 września 2020 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 209, dalej jako: ustawa). Wprowadzane wskazaną ustawą zmiany dotyczące hodowli i uboju zwierząt będą miały doniosłe znaczenia dla życia wielu obywateli i wiążą się bezpośrednio z podstawowymi prawami i wolnościami, takimi jak wolność działalności gospodarczej. Dlatego też uprzejmie przedstawiam Panu Marszałkowi uwagi dotyczące kwestii kluczowych z punktu widzenia praw obywatelskich.

Za jedne z najistotniejszych zmian wprowadzonych przez wskazaną wyżej ustawę należy uznać wprowadzenie zakazów:

- organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt oraz podobnych widowisk lub pokazów, związanych z wykorzystywaniem zwierząt w celach rozrywkowych (art. 1 pkt 10 ustawy);
- chowu i hodowli zwierząt futerkowych (z wyjątkiem królika), hodowanych w celu pozyskania z nich futer (art. 1 pkt 7 ustawy);
- uboju bez ogłuszania zwierząt, za wyjątkiem uboju na potrzeby członków polskich gmin i związków wyznaniowych (art. 1 pkt 13 ustawy).

Należy zwrócić uwagę, że wskazane wyżej zakazy dotyczą przedmiotu działalności gospodarczej i zawodowej, będącej często głównym źródłem dochodu dla osób

prowadzących daną działalność. Podmioty te poniosły często znaczne inwestycje na stworzenie potrzebnej infrastruktury, posiadają zobowiązania kredytowe i mają wypracowane relacje handlowe. Aby wprowadzane przepisy były efektywne, konieczne jest zapewnienie podmiotom dotkniętym wskazanymi zakazami odpowiedniego czasu na przebranzowienie, dostosowanie posiadanej infrastruktury do nowych zadań i wypracowanie na nowo pozycji na rynku. Dlatego, w ocenie Rzecznika, w przypadku niniejszej ustawy **za kluczowe należy uznać przepisy określające *vacatio legis*.**

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przepisu tego wyprowadzana jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która zobowiązuje ustawodawcę, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*¹. W swoim utrwalonym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że nakaz zachowania odpowiedniej *vacatio legis* stanowi jedną z norm składających się na treść zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa. Wskazywana w orzecznictwie TK „odpowiedniość” zależy od całokształtu okoliczności, w szczególności zaś od przedmiotu i treści unormowań przewidzianych w nowych przepisach, w tym od tego, jak dalece różnią się one od dotychczasowych, oraz podmiotu, do którego skierowane są nowe regulacje. Prawodawca powinien również uwzględniać realne możliwości wprowadzenia w życie nowych mechanizmów prawnych (zob. wyroki TK z: z dnia 1 czerwca 2004 r., sygn. akt U2/03, OTK 2004, seria A, nr 6, poz. 54; z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK 2006, seria A, nr 3, poz. 32). Ocena odpowiedniej *vacatio legis* zależy też od innych zasad i wartości konstytucyjnych odnoszących się do danej regulacji prawnej. Szczególna staranność w zakresie prawidłowego określenia odpowiedniego *vacatio legis* wymagana jest

¹ P. Tuleja, *Art. 2 [Zasada demokratycznego państwa prawa; zasada sprawiedliwości społecznej]*, [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

w obszarach szczególnie wrażliwych, do których należy sfera działalności gospodarczej i podatków².

W wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r. (sygn. akt K 14/07, OTK 2009, seria A, nr 6, poz. 87), odnosząc się do swojego dotychczasowego orzecznictwa Trybunał wskazał, że społeczny sens instytucji *vacatio legis* polega na tym, aby zapewnić obywatelom odpowiedni czas na zaznajomienie się z nowymi przepisami prawnymi oraz na dostosowanie się do wymagań, jakie niosą ze sobą nowe regulacje. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą TK, „odpowiedniość” *vacatio legis* należy rozpatrywać w związku z możliwością pokierowania swoimi prawami z uwzględnieniem treści nowych przepisów. Wymóg zachowania *vacatio legis* należy bowiem odnosić nie do ochrony adresata normy prawnej przed pogorszeniem jego sytuacji, ale do jego możliwości zapoznania się z nowymi przepisami oraz możliwości adaptacyjnych, które bywają zróżnicowane (zob. wyroki TK: z dnia 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; z dnia 16 czerwca 1999 r., sygn. P. 4/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 98). Wymóg ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* ma więc charakter gwarancyjny dla jednostek. Jest też jednym z warunków dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w prawa nabyte (zob. wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1). Przy ocenie „odpowiedniości” *vacatio legis* – w ramach kontroli konstytucyjności wprowadzenia nowych przepisów do porządku prawnego – istotne znaczenie ma przedmiot i treść nowych regulacji, stopień ingerencji nowych przepisów prawa w dotychczasową sytuację prawną jednostki, a także to, jak dalece różnią się one od unormowań dotychczasowych i ile czasu potrzeba, by ich adresaci dostosowali się do nowych postanowień (zob. wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165).

Wskazane wyżej zakazy w istotny sposób dotyczą sfery działalności gospodarczej, są jednocześnie wyrazem zmian społecznych dotyczących sposobu postrzegania praw zwierząt, stanowią *novum* w polskim systemie prawnym i niewątpliwie kreują zupełnie odmienną sytuację prawną dla wielu jednostek, które zmuszone będą zaadaptować się do nowych warunków. Stąd też zachowanie odpowiedniej *vacatio legis* jest tu szczególnie istotne.

² M. Stefaniuk, *Zasada odpowiedniego *vacatio legis* jako element zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa*, [w:] „Studia Iuridica Lublinensia” vol. XXV, 1, 2016.

Ustawa w brzmieniu przyjętym przez Sejm RP w art. 17 przewiduje sześciomiesięczne *vacatio legis* dla zakazu organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt oraz dwunastomiesięczne *vacatio legis* dla zakazu hodowli zwierząt futerkowych i przemysłowego uboju rytualnego. W ocenie Rzecznika, tak określone okresy *vacatio legis* mogą okazać się niewystarczające z uwagi na fundamentalny charakter wprowadzanych zmian. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela w tym zakresie wątpliwości dotyczące właściwego ustalenia proponowanego terminu wejścia w życie ustawy wyrażone w opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu do druku senackiego nr 209 z dnia 23 września 2020 r. Określenie właściwej *vacatio legis* w niniejszej sprawie powinno zostać poprzedzone konsultacjami z ekspertami i analizami rynku objętego nowymi zakazami.

Nie budzi wątpliwości, że wprowadzane przez ustawę zmiany będą się wiązały z koniecznością poniesienia znacznych kosztów przez podmioty prowadzące działalność objętą nowymi w polskim systemie prawa zakazami. Dlatego też **kluczowe z punktu widzenia praw tych podmiotów jest przyznanie im adekwatnych rekompensat finansowych**. Ustawodawca w art. 11 i 13 ustawy lakonicznie wskazał, że podmiotom objętym zakazem hodowli zwierząt futerkowych i zakazem uboju rytualnego przysługuje prawo do rekompensaty z budżetu państwa z tytułu zaprzestania tej działalności. Ustawodawca nie objął natomiast prawem do uzyskania rekompensat innych podmiotów dotkniętych wprowadzanymi zmianami legislacyjnymi. W ustawie nie sprecyzowano takich kwestii, jak chociażby sposób obliczania wysokości rekompensat czy termin i zasady ich wypłaty. W treści wskazanych przepisów nie zawarto również upoważnienia do uregulowania tych kwestii w drodze aktu wykonawczego. Budzi to poważne wątpliwości co do skuteczności tych przepisów.

W ocenie Rzecznika w niniejszej sprawie nie został spełniony wymóg określoności prawa, który ma swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Norma konstytucyjna nakazująca zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę³. Zasada ta jest adresowana do ustawodawcy i zobowiązuje go do konstruowania przepisów w sposób poprawny,

³ P. Tuleja, *ibidem*.

precyzyjny i jasny. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r. (sygn. akt K 8/08, OTK ZU 3A/2010, poz. 23) zwrócił uwagę, że przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniały dostateczny stopień precyzji w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych (zob. zwłaszcza orzeczenia TK z: dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13; z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 5; 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; postanowienie z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 18 oraz wyroki z dnia 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 i z dnia 28 czerwca 2005 r., sygn. SK 56/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 67). Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zdaniem Rzecznika, nieprecyzyjność przepisów o rekompensatach finansowych stawia pod znakiem zapytania możliwość ich wyegzekwowania i dochodzenia przez uprawnione podmioty należnych im środków w rozsądnym terminie.

Pragnę również zwrócić uwagę, że **stosownie do dyrektywy UE nr 2015/1535, przepisy objęte ustawą o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw, podlegają unijnemu obowiązkowi notyfikacyjnemu, zapobiegającemu tworzeniu barier na rynku wewnętrznym**⁴. Ustanowiona w dyrektywie procedura ma na celu zapewnienie pełnego przestrzegania zakazów ograniczeń swobody przepływu towarów, a także zasad uczciwej konkurencji i bezpieczeństwa prawnego⁵. Polega na udzielaniu Komisji Europejskiej oraz innym państwom członkowskim informacji o projektach krajowych przepisów mogących ograniczająco wpłynąć na swobodę działalności gospodarczej na unijnym rynku wewnętrznym.

⁴ Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.09.2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz. Urz. UE 2015 L 241/1.

⁵ Zob. J. Barcz, *Przepisy ustawy o grach hazardowych jako „przepisy techniczne” – czyli co powiedział i co mógł powiedzieć Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie Fortuna oraz w wyroku w sprawie Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.? [w:] Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] M. Taborowski (red.), Warszawa 2016, s. 24.; zob. też F. Łukaszewicz, *Skutki prawne braku notyfikacji ustawy o ograniczeniu handlu w niedzielę i święta*, Europejski Przegląd Sądowy 11/2018, s. 4 i n.*

Dyrektywa wskazuje cztery rodzaje przepisów technicznych objętych obowiązkiem notyfikacyjnym: 1) „specyfikacje techniczne”; 2) „inne wymagania”; 3) „zasady dotyczące usług”, oraz 4) „przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne (...) zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stosowania produktu lub zakazujące świadczenia bądź korzystania z usługi lub ustanawiania dostawcy usług” (art. 1 ust. 1 lit. f dyrektywy). W odniesieniu zwłaszcza do ostatniej z wymienionych kategorii przepisów – szereg rozwiązań ustawy uchwalonych przez Sejm RP ingeruje w unijną swobodę przedsiębiorczości oraz swobodę przepływu towarów. Należą do nich, w szczególności, przepisy zakazujące hodowli zwierząt futerkowych, ograniczające ubój rytualny zwierząt, czy ograniczające możliwość tworzenia lub prowadzenia schronisk dla zwierząt.

Stosownie do dyrektywy, notyfikacja dotyczy projektu przepisów, zatem ma zastosowanie jeszcze przed ich przyjęciem. W świetle polskiej procedury legislacyjnej powinno to zatem nastąpić przed uchwaleniem ustawy przez Sejm RP w dniu 18 września br. Jednocześnie przekazanie Komisji Europejskiej informacji o projektowanych zmianach, konkretyzuje obowiązek odroczenia ich przyjęcia – w zależności od sytuacji, na okres od 3 do 18 miesięcy (art. 6 dyrektywy). Dyrektywa przewiduje wprawdzie tryb pilny i umożliwia przyjęcie przepisów bez uprzedniej notyfikacji, dotyczy to jednak powodów naglących, spowodowanych przez poważne i nieprzewidziane okoliczności (art. 6 ust. 7 dyrektywy). W przypadku procedowanej ustawy ani jej treść, ani okoliczności jej zgłoszenia, nie wskazują na ziszczenie się przesłanek trybu pilnego.

Przegląd prowadzonej przez Komisję Europejskiej bazy TRIS wskazuje, że władze polskie nie udzieliły do tej pory powiadomienia obejmującego przepisy zawarte w uchwalonej ustawie.

W obliczu konstytucyjnych regulacji procesu ustawodawczego, Senat RP nie może jednak przerwać prac nad ustawą. Z tego powodu, powinno zostać rozważone odrzucenie ustawy w całości, względnie wprowadzenie do niej mechanizmu przejściowego, uzależniającego jej wejście w życie od uprzedniego wypełnienia obowiązków państwa członkowskiego w zakresie notyfikacji unijnej.

Wejście w życie ustawy będzie w innym przypadku skutkowało naruszeniem prawa unijnego. Zgodnie zaś orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, jej przepisy nie powinny wywoływać skutków prawnych wobec jednostek⁶. Jej realizacja może prowadzić do licznych postępowań sądowych inicjowanych przed podmioty, których działalność zostanie dotknięta jej regulacjami.

Mając na uwadze powyższe, działając w oparciu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627), uprzejmie proszę Pana Marszałka o przyjęcie powyższych uwag, poinformowanie o nich Senatorów oraz wykorzystanie w dalszych pracach nad ustawą.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie z upoważnienia RPO/

⁶ Zob. wyrok TS z 8 listopada 2007 r., C-20/05 *Criminal proceedings against Karl Josef Wilhelm Schwibbert*, EU:C:2007:652.