



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8 czerwca 2012 r.

PG VIII TKw 31/12

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY



WNIOSEK PROKURATORA GENERALNEGO..... L. zal.

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wnoszę o stwierdzenie, że:

przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt (Dz. U. Nr 205, poz. 2102 ze zmianami) jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i ust. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zmianami), jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Fundacja na Rzecz Ochrony Zwierząt Ius Animalia z siedzibą w Pruszkowie, Fundacja - Międzynarodowy Ruch na Rzecz Zwierząt Viva z siedzibą w Warszawie, Pogotowie dla zwierząt z siedzibą w Trzciance, Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt Ekostaż z siedzibą we Wrocławiu, Stowarzyszenie Ekologiczno – Kulturalne Klub Gaja z siedzibą w Wilkowicach jak również Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach skierowały do Prokuratora Generalnego prośby o ochronę porządku prawnego w zakresie dotyczącym zasad uboju zwierząt, w tym o wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt z ustawą o ochronie zwierząt, w związku z dokonywaniem przez ubojnie i zakłady mięsne tak zwanego uboju rytualnego, to jest uboju zgodnego z obyczajami religijnymi, polegającego na uśmierceniu zwierzęcia w stanie pełnej jego świadomości, a więc bez uprzedniego ogłuszenia.

Analiza obowiązującego w Polsce stanu prawnego pozwoliła na wysnucie wniosków skłaniających do krytycznej oceny regulacji, zawartej w § 8 ust. 2 wspomnianego wyżej rozporządzenia, zarówno w kontekście unormowań ustawy o ochronie zwierząt, jak też w kontekście wzorca określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, co, w rezultacie, przesądziło o uznaniu wystąpienia z niniejszym wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego za uzasadnione.

Podstawowym, obowiązującym w Polsce źródłem prawa, normującym sposób postępowania ze zwierzętami domowymi, zwierzętami gospodarskimi, zwierzętami wykorzystywanymi do celów rozrywkowych, widowiskowych,

filmowych, sportowych i specjalnych, a w pewnym zakresie także zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi), jak również transport zwierząt, zabiegi na zwierzętach, ubój, uśmiercanie i ograniczanie populacji zwierząt, a także nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt - jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że podstawową zasadą prawnej ochrony zwierząt w Polsce jest powszechny nakaz ich humanitarnego traktowania, tj. takiego, które uwzględnia ich potrzeby oraz zapewnia im opiekę i ochronę. Nad zwierzętami nie wolno się znęcać, a uśmiercić je można wyłącznie z wyraźnie uzasadnionych przez ustawę przyczyn i w określony prawem sposób. Jedną z takich przyczyn jest potrzeba gospodarcza (mówimy wówczas o uboju). Zasadą przyjętą przez art. 34 ustawy o ochronie zwierząt jest to, że zwierzę kręgowie przed uśmierceniem, zarówno w ubojni, jak i w uboju domowym, musi zostać pozbawione świadomości (por. Katarzyna Lipińska, „Czy w Polsce dozwolony jest rytualny ubój zwierząt?”, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* Nr 1/2011, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2011 r., s. 10).

Realizując powyższą zasadę, omawiana ustawa o ochronie zwierząt stanowi, że zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę (art. 1 ust. 1). W konsekwencji, każde zwierzę wymaga humanitarnego traktowania (art. 5 omawianej ustawy). Uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego (art. 33 ust. 1a). W końcu, w art. 34 ust. 1, ustawodawca postanowił wprost, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości (tak zwanym ogłuszeniu) przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Przez „ogłuszenie zwierzęcia” rozumie się metodę profesjonalnego całkowitego

wyłaczenia świadomości zwierzęcia, trwającego aż do jego śmierci (art. 4 pkt 6).

Do dnia 27 września 2002 r. omawiana ustawa przewidywała wyjątek od zakazu uśmiercania zwierząt w ubojniach bez uprzedniego pozbawienia ich świadomości. Wyjątek ten dotyczył poddawania zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki religijne (tak zwany ubój rytualny, zgodny z obrządkiem muzułmańskim, dla pozyskiwania mięsa halal, lub ubój zgodny z judaizmem dla pozyskiwania mięsa koshernego). Jednakże przepisem art. 1 pkt 27 lit. b ustawy z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. z dnia 28 sierpnia 2002 r. Nr 135, poz. 1141) art. 34 ust. 5 ustawy nowelizowanej (przewidujący ten wyjątek) został skreślony, a ustawa nowelizująca weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 7 ustawy nowelizującej). Innymi słowy, wprowadzenie całkowitego zakazu uśmiercania w ubojniach zwierząt bez uprzedniego pozbawienia ich świadomości należy uznać za świadomy wybór ustawodawcy.

Wspomniana wyżej ustawa o zmianie ustawy o ochronie zwierząt dokonała również zmiany brzmienia delegacji dla ministra właściwego do spraw rolnictwa do wydania rozporządzenia normującego treści związane z ubojem i uśmiercaniem zwierząt, zobowiązując tegoż ministra, by, wydając ten akt normatywny, miał na względzie zapewnienie humanitarnych warunków uboju i uśmiercania zwierząt (art. 1 pkt 27 lit. c). Z kolei, ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625 ze zm.) dokonano kolejnej zmiany omawianego upoważnienia ustawowego, przyjmując następujące brzmienie wytycznych, obowiązujące do chwili obecnej: „mając na względzie zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania”.

Przechodząc do oceny zakwestionowanej regulacji § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego

uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt w kontekście art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, należy odnotować, że, zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy zasadniczej, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W doktrynie przyjmuje się, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją (co oczywiste) i ustawą; zarówno z ustawą upoważniającą, jak i ze wszystkimi ustawami obowiązującymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Rozporządzenie nie może także wkraczać w materie ustawowe dotąd nieuregulowane ustawą (nie może być *praeter legem*). Nie może treści zawartych w ustawach powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować (por. Kazimierz Działocha [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, II tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, tezy do art. 92, s. 30).

W literaturze przedmiotu podnosi się również, że powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, iż nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym), bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii (por. Jerzy Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w., Zakamycze 2004, s. 796).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 92 ust. 1 Konstytucji RP określa wymogi konstytucyjne w odniesieniu do przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia, a mianowicie, że przepisy te winny wskazywać jednoznacznie organy upoważnione do wydania rozporządzenia, określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wydawanego na podstawie upoważnienia. Upoważnienie, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, powinno być „szczegółowe”, a wydana na jego podstawie regulacja prawna winna realizować cel wynikający z przepisów upoważniających (por. wyrok, wydany w pełnym składzie Trybunału, z dnia 2 grudnia 2009 r., sygn. U 10/07, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 163, s. 1764 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w pełnym składzie Trybunału, przyjął pogląd, że rozporządzenie nie może wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, a nawet nie powinno ich powtarzać (por. orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK w 1986 r., s. 24).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie. Należy pamiętać, że sprawy przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy (por. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU Nr 7/A/2007, poz. 76, s. 1029 – 1030 oraz powołane tam orzecznictwo).

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wykonawczy charakter rozporządzenia determinuje treść upoważnienia do jego wydania. Upoważnienie to musi być sformułowane w taki sposób, aby odsyłało do unormowania tylko takich spraw, które są przedmiotem ustawy i które służą realizacji tych samych celów, jakie znajdują wyraz w przepisach ustawy.

Dlatego przepisy ustawy upoważniającej, a w szczególności przepis upoważniający, powinny wyznaczać co najmniej w sposób ogólny, lecz jednocześnie dostatecznie wyraźny, kierunek unormowań, które mają nastąpić w drodze rozporządzenia. Nie można bowiem wykonywać w drodze rozporządzenia tego, co nie zostało uregulowane w ustawie (por. wyrok z dnia 31 marca 2009 r., sygn. K 28/08, OTK ZU Nr 3/A/2009, poz. 28, s. 300 oraz powołane tam orzecznictwo).

W końcu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, stanowienie przepisów, które swą treścią wykraczają poza charakter wykonawczy, jest zawsze równoznaczne z wyjściem poza granice upoważnienia i przesądza o niezgodności rozporządzenia z ustawą. Jeżeli więc okaże się, że przepisy rozporządzenia normują materię ustawową, to z natury rzeczy musi to oznaczać, że wykroczyły one poza granice upoważnienia, bo ustawa nie może upoważniać do normowania takich treści w rozporządzeniu. W tych wszystkich wypadkach, gdy ustawa zawiera wyraźne upoważnienie do normowania w rozporządzeniu spraw należących do materii ustawowej, należy upoważnienie takie uznać obecnie za sprzeczne z Konstytucją. W tych zaś wypadkach, gdy ustawa nie formułuje takiego upoważnienia w sposób wyraźny, należy zastosować technikę wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją i skonstruować na tyle wąskie rozumienie upoważnienia, by poza nim pozostawało normowanie materii zastrzeżonych do wyłącznej materii ustawy (por. wyrok z dnia 6 marca 2000 r., sygn. P. 10/99, OTK ZU Nr 2/2000, poz. 56, s. 195).

Przepisy § 8 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt mają następujące brzmienie:

„§ 8. 1. Zwierzęta, o których mowa w § 6, 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.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do zwierząt poddawanych ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych.”.

Przepisy art. 34 ust. 1, ust. 3 i ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt mają następujące brzmienie:

„Art. 34. 1. Zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

(...)

3. W uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca.

(...)

6. 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.”.

Analiza zakwestionowanego w niniejszym wniosku unormowania § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt skłania do wysnucia wniosku, że, dopuszczając do uboju zwierząt zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych, unormowanie to wyłącza jednocześnie, w takich wypadkach, obowiązek ogłuszenia zwierzęcia

przed ubojem. Tym samym, przepis zawarty w akcie podustawowym modyfikuje ustanowiony w ustawie o ochronie zwierząt (art. 34 ust. 1) nakaz uprzedniego pozbawienia świadomości zwierzęcia przed jego uśmierceniem, poprzez ustanowienie wyjątku od tegoż nakazu.

W świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny, wspomnianą zmianę unormowania ustawowego przez regulację zawartą w rozporządzeniu należy uznać za absolutnie niedopuszczalną, skoro rozporządzenie nie może treści zawartych w ustawie przekształcać, modyfikować czy syntetyzować, ani nawet nie powinno ich powtarzać. Negatywną ocenę zakwestionowanego przepisu, w kontekście art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, pogłębia nadto fakt, że regulacja § 8 ust. 2 omawianego rozporządzenia zdaje się przywracać normę usuniętą przez ustawodawcę wspomnianą wyżej ustawą z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt.

Na marginesie, wypadałoby również odnotować, że problematyka niezgodności § 8 ust. 2 zakwestionowanego rozporządzenia z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt jest także podnoszona w literaturze przedmiotu (por. Michał Rudy, Ubój rytualny. Obecny stan prawny, *Życie Weterynaryjne* nr 10/2011, http://www.prtawoweterynaryjne.pl/index.php/35-artykuły/75-ubój_rytualny-o..., s. 2-3).

Innymi słowy, należy uznać, że rozporządzeniodawca przekroczył swe uprawnienia prawotwórcze, ustanawiając w kwestionowanym przepisie aktu podustawowego wyjątek od ustawowej zasady dopuszczającej uśmiercenie zwierzęcia kręgowego wyłącznie po uprzednim pozbawieniu go świadomości (ogłuszeniu).

Przyjmując określoną w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt delegację ustawową, Parlament nie upoważnił, co oczywiste, ministra właściwego do spraw rolnictwa do wprowadzenia w rozporządzeniu wyjątków od regulacji ustawowych ani do żadnego innego modyfikowania ustawy. Takie

upoważnienie byłoby zresztą niedopuszczalne, prowadziłyby bowiem do zerwania związku rozporządzenia z ustawą – jako aktu posiadającego wyłącznie charakter wykonawczy do tejże ustawy.

Mimo braku wspomnianego wyżej upoważnienia, rozporządzeniodawca wprowadził w akcie rangi podustawowej regulację, iż zwierząt nie ogłusza się przed ubojem, w wypadku uboju zgodnego z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych. Tym samym, przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt należałoby uznać za regulację wykraczającą poza ramy upoważnienia ustawowego.

Jak wyżej sygnalizowano, upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt, zawiera wytyczne dla ministra właściwego do spraw rolnictwa, by ten, wydając stosowne rozporządzenie, miał na względzie zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania. Wydaje się, że realizacji tychże wytycznych miało służyć zamieszczenie w rozporządzeniu § 4, zgodnie z którym zwierzęta w czasie przemieszczania, przetrzymywania, unieruchamiania, ogłuszania, uboju lub uśmiercania chroni się przed stresem, bólem lub cierpieniem.

Jednakże, w literaturze przedmiotu, poświęconej ubojowi rytualnemu, podnosi się, że „[t]aki ubój polega na szybkim podcięciu gardła (jednym, szybkim ruchem) i wykrwawieniu się zwierzęcia. Inaczej mówiąc śmierć następuje bez wcześniejszego pozbawienia świadomości zwierzęcia, która to czynność (tj. uprzednie pozbawienie świadomości) jest obecnie zasadą przy uboju w krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce. W obowiązującym stanie prawnym takie czynności są ewidentnie sprzeczne z istotą ochrony humanitarnej, bowiem powodują cierpienie i ból zwierzęcia.” (Katarzyna Lipińska, *op. cit.*, s. 13-14).

W świetle opinii przedstawicieli nauki, dotyczących uboju rytualnego, należałoby zgłosić wątpliwości, czy, wprowadzając zakwestionowane

unormowanie § 8 ust. 2 analizowanego aktu podustawowego, rozporządzeniodawca w istocie spełnił wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt modyfikuje ustawę o ochronie zwierząt, wprowadzając wyjątek od zasady, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego oraz nie respektuje ustawowych wytycznych do wydania tegoż rozporządzenia. Innymi słowy, zakwestionowany przepis jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt, jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.



Andrzej Seremet