

RCL DPiO 5604-117/12

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12. Sentencja orzeczenia została ogłoszona w dniu 6 grudnia 2012 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej pod poz. 1365.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż § 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, z późn. zm.) jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż § 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, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2004 r.”, traci moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 r.

**4. Stan prawny (poddany ocenie Trybunału Konstytucyjnego w orzeczeniu):**

Podstawowym aktem prawnym regulującym postępowanie ze zwierzętami kręgowymi, w tym w zakresie uboju i uśmiercania, jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o ochronie zwierząt”. Przepis art. 33 ust. 1a tej ustawy wprowadził zasadę zgodnie z którą, uśmiercanie

zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu minimum cierpienia fizycznego i psychicznego. Natomiast art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt stanowi, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości (ogłuszeniu) przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, a zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 6 ogłuszanie jest metodą profesjonalnego całkowitego wyłączenia świadomości zwierzęcia, trwającego aż do jego śmierci. Ponadto, przepis art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt zawiera delegację ustawową do wydania rozporządzenia, która zobowiązuje ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia:

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

Na podstawie wskazanego powyżej przepisu upoważniającego, zostało wydane rozporządzenie z 2004 r. Przedmiotem regulacji § 8 ust. 1 tego rozporządzenia są sposoby ogłuszania zwierząt, o których mowa w § 6 (jednokopytne, przeżuwacze, świnie, króliki i drób), przed ubojem. Natomiast zaskarżony § 8 ust. 2 wprowadza wyjątek od obowiązku ogłuszania, tzw. „ubój rytualny”, oznaczający ubój zgodny z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych.

Zatem w przypadku uboju rytualnego, o którym mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. uśmiercanie zwierząt może nastąpić bez konieczności wcześniejszego ich ogłuszania, co stanowi odstępstwo od ustawowej zasady uśmiercania zwierząt kręgowych tylko po uprzednim pozbawieniu ich świadomości.

#### **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji, który jest wzorcem w niniejszej sprawie stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto, prawidłowo skonstruowany przepis upoważniający powinien zawierać określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia, wskazanie zakresu spraw przekazanych do uregulowania, jak również wskazanie wytycznych dotyczących treści aktu.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wyrażał pogląd (począwszy od pierwszego orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U 1/86, również orzeczenia

z 26 września 1995 r., sygn. akt U 4/95), że konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami:

1) wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu;

2) wydania rozporządzenia, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu, w celu wykonania ustawy;

3) niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym na podstawie którego zostało wydane, a także wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Oznacza to, że regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie. Ponadto, nigdy delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu (ustawowe i konstytucyjne) oraz, że w systemie prawa powszechnie obowiązującego nie może pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu (wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06).

Zatem istota rozwiązania przyjętego w art. 92 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że wszystkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w ustawie (wyrok z 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07). Dlatego też, w stosunku do zakwestionowanego § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., który określa, że zwierząt poddanych ubojowi rytualnemu nie ogłusza się przed ubojem, został sformułowany zarzut naruszenia art. 34 ust. 1 i ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt. Art. 34 ust. 1 tej ustawy stanowi bowiem, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości, a zatem przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. narusza normę ustawową w tym zakresie przez odmienne uregulowanie spraw dotyczących zasad uboju zwierząt. Natomiast ust. 6 pkt 3 tego przepisu zawiera delegację ustawową do wydania rozporządzenia, która zobowiązuje ministra właściwego do spraw rolnictwa do określenia, w szczególności, warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku, mając na względzie zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania.

W przedmiotowej sprawie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że analiza upoważnienia do wydania rozporządzenia zawarta w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt jednoznacznie

określając zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, jak i wytyczne wskazuje, że właściwy organ do wydania aktu wykonawczego powinien ograniczyć się do ustalenia warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku, mając na uwadze obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania. Dodatkowo, również inne przepisy zawarte w tej ustawie, w szczególności art. 33 ust. 1a dotyczący humanitarnego uśmiercania zwierząt, jak i art. 34 ust. 1 dotyczący obowiązku pozbawienia zwierzęcia świadomości przed ubojem ustalają wytyczne, a więc kierunek rozwiązań, które należy przyjąć w akcie wykonawczym. Natomiast, w § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. wprowadzono regulację zgodnie z którą, przepisu ust. 1 dotyczącego sposobów ogłuszania zwierząt przed ubojem, nie stosuje się do zwierząt poddawanych ubojowi rytualnemu, co nie mieści się ani w zakresie warunków, ani metod uboju i uśmiercania, a tym samym stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że gdyby nawet przyjąć że uśmiercanie zwierząt bez uprzedniego pozbawienia ich świadomości jest metodą uboju i tym samym mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 34 ust. 6 pkt 3 ustawy o ochronie zwierząt, to zauważyć należy, że w rozporządzeniu dopuszczalne jest określenie jedynie takich metod, które pozostają w zgodzie z przepisami ustawy, a nie stanowią jej modyfikację. Przez modyfikację należy bowiem rozumieć rozwiązanie przyjęte w § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. dopuszczające uśmiercanie zwierząt bez uprzedniego ich ogłuszania, wbrew zasadzie wyrażonej w art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, która jednoznacznie wyklucza możliwość takiego uśmiercania zwierząt. A zatem, § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 ustawy o ochronie zwierząt, a przez to pozostaje niezgodny także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dodać należy, że Trybunał Konstytucyjny nie oceniał dopuszczalności rytualnego uboju zwierząt zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych, z punktu widzenia zasad konstytucyjnych.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

W wyroku z dnia 27 listopada 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. traci moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 r. Odroczenie utraty mocy obowiązującej tego przepisu Trybunał uzasadnił m.in. zmianą unijnego stanu prawnego w zakresie uboju zwierząt. Z dniem 1 stycznia 2013 r. zaczęło bowiem obowiązywać rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania (Dz. Urz. UE L 303 z 18.11.2009, str. 1), zwane dalej „rozporządzeniem Rady nr 1099/2009”.

Oznacza to, że bezpośrednim skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest zakaz uboju zwierząt bez ogłuszania. Zatem, zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, uśmiercanie zwierząt może następować jedynie po uprzednim pozbawieniu ich świadomości, bez wyjątku związanego z ubojem rytualnym, o którym była mowa w uchylonym § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. W konsekwencji, od 1 stycznia 2013 r. w ustawodawstwie polskim obowiązują przepisy bardziej restrykcyjne niż zawarte w rozporządzeniu Rady nr 1099/2009. Należy bowiem zauważyć, że ustawodawstwo unijne ustanawia ogólne zasady dotyczące uśmiercania zwierząt, zgodnie z którymi zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami związanymi ze stosowaniem tych metod (określonymi w załączniku I). Od tej zasady wprowadzono jednak odstępstwo na rzecz uboju rytualnego. Zgodnie z art. 4 ust. 4, w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne wymogi dotyczące ogłuszania nie mają zastosowania, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni. Rozporządzenie Rady nr 1099/2009, na mocy art. 26 pozwala jednak państwom członkowskim na wprowadzenie przepisów, służących zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, również w przypadku uboju rytualnego. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego taką „dalej idącą ochronę zwierząt” należy wywodzić z przepisów ustawy o ochronie zwierząt. Po uchyleniu § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., do przepisów odnoszących się do uboju stosuje się bowiem generalną zasadę wynikającą z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt zgodnie z którą, niezależnie od metody uboju zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości.

### **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że konieczne jest podjęcie przez właściwe organy państwowe Rzeczypospolitej Polskiej rozstrzygnięcia co do dopuszczalności albo co do zakazu uboju rytualnego w Polsce od 1 stycznia 2013 r. W przypadku utrzymania zakazu takiego uboju, jaki wynika z ustawy o ochronie zwierząt w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania wyroku, wymagane jest powiadomienie o tym Komisji Europejskiej w trybie art. 26 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1099/2009.

### **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

#### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Potrzeba wykonania orzeczenia jest uzależniona od podjęcia przez ustawodawcę decyzji, czy ubój rytualny będzie w Polsce dopuszczalny, czy zakazany. W przypadku zakazu

uśmiercania zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia, nie ma potrzeby przeprowadzania zmian w tym zakresie w ustawie o ochronie zwierząt, ponieważ obecnie obowiązujący art. 34 ust. 1 wskazuje wprost, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Istnieje jednak konieczność uchylecia w rozporządzeniu z 2004 r. przepisu § 7 ust. 3 odnoszącego się do uchylonego § 8 ust. 2 tego rozporządzenia, który określa że bydło poddawane ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych jest unieruchamiane przy użyciu mechanicznych urządzeń służących do krępowania.

Natomiast, gdyby ustawodawca zdecydował że ubój rytualny będzie dopuszczalny, należałoby podjąć odpowiednie prace legislacyjne na poziomie ustawowym, w szczególności zmiany art. 34 i 35 ustawy o ochronie zwierząt.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotem właściwym w zakresie objętym wyrokiem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

## **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Kierunek działań legislacyjnych jest uzależniony od decyzji o dopuszczalności lub zakazie uboju rytualnego.

## **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (numer projektu UD71 Wykazu prac legislacyjnych Prezesa Rady Ministrów), który przewiduje uchylenie art. 34 ust. 1 i zmianę art. 35 ust. 1 ustawy w celu dopuszczenia uboju rytualnego zwierząt. Oznacza to, że kierunek prac legislacyjnych zmierza do ujednoczenia przepisów dotyczących ochrony zwierząt podczas uboju z rozporządzeniem Rady nr 1099/2009.

Niezależnie od powyższego, w Rządowy Centrum Legislacji trwają kompleksowe prace nad zmianą ustawy o ochronie zwierząt (założenia do tej ustawy zostały przyjęte przez RM w dniu 14 sierpnia 2012 r.), polegające na odpowiednim dostosowaniu prawa polskiego do rozporządzenia Rady nr 1099/2009.

Sporządził/a: Magdalena Bieniecka  
Tel.: 694 65 71

*M. Bieniecka*  
22.09.2013r.

*J. Kępczyńska*

DYREKTOR  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

*Barbara Brojanowska*  
dr Barbara Brojanowska-Włocicka