

WYROK
z dnia 27 listopada 2012 r.
Sygn. akt U 4/12*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na rozprawie w dniu 27 listopada 2012 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

§ 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 zm.) 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, ze zm.), jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

I

§ 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 2006 r. Nr 153, poz. 1096 oraz z 2009 r. Nr 118, poz. 992) 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 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), a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II

§ 8 ust. 2 rozporządzenia powołanego w części I traci moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 r.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 6 grudnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r. poz. 1365.

1. Działając na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego 8 czerwca 2012 r. wniosek o stwierdzenie, że § 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 zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) 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, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zwierząt), jak również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.1. W uzasadnieniu wniosku Prokurator wskazał, że podstawowym aktem prawnym obowiązującym w Polsce, normującym sposób postępowania ze zwierzętami domowymi, zwierzętami gospodarskimi, zwierzętami wykorzystywanymi do celów rozrywkowych, widowiskowych, filmowych, sportowych i specjalnych, a w pewnym zakresie także zwierzętami wolnożyjącymi (dzikimi), jak również transport zwierząt, zabiegi na zwierzętach, ubój, uśmiercanie, ograniczanie populacji zwierząt, a także nadzór nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt – jest ustawa o ochronie zwierząt.

W zakresie odnoszącym się do uśmiercania zwierząt ustawa ta wprowadza następujące regulacje: w art. 33 ust. 1a stanowi, że uśmiercanie może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu minimum cierpienia fizycznego i psychicznego; w art. 34 ust. 1 ustawa wprowadza regulację zgodnie z którą, zwierzę kręgowce 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 wyłączenia świadomości zwierzęcia, trwające aż do jego śmierci (art. 4 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt).

Prokurator wskazał, że ustawa o ochronie zwierząt w brzmieniu obowiązującym do 27 września 2002 r. dopuszczała wyjątek od regulacji zobowiązującej do uśmiercania zwierząt tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości. Dotyczył on uboju przewidzianego przez obrządku religijne (art. 34 ust. 5). Fakt, że ustawodawca wykreślił zawarty w ustawie wyjątek, zdaniem Prokuratora uprawnia do stwierdzenia, że wprowadzenie całkowitego zakazu uśmiercania w ubojniach zwierząt bez uprzedniego pozbawienia ich świadomości należy uznać za świadomy wybór ustawodawcy.

W dalszej kolejności Prokurator odwołując się do regulacji konstytucyjnych odnoszących się do relacji ustawy i rozporządzenia zauważył, że elementarnym warunkiem konstytucyjności rozporządzenia, jako wydanego w celu wykonania ustawy, jest zgodność rozporządzenia z Konstytucją i ustawą. Podnosi także, że nie może obecnie, w systemie prawa powszechnie obowiązującego, pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie służy wykonaniu ustawy.

Prokurator, po przytoczeniu dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania konstytucyjności rozporządzeń wydanych na podstawie delegacji ustawowych stwierdził, 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 przepis zawarty w akcie podustawowym modyfikuje ustanowiony w ustawie o ochronie zwierząt nakaz poprzez ustanowienie wyjątku od tegoż zakazu. Skoro rozporządzenie nie może treści zawartych w ustawie przekształcać, modyfikować, czy syntetyzować, ani nawet nie powinno ich powtarzać, to sytuację, w której je modyfikuje należy uznać za absolutnie niedopuszczalną. Zdaniem Prokuratora negatywną ocenę zakwestionowanego przepisu pogłębia to, że regulacja ta zdaje się przywracać normę usuniętą przez ustawodawcę.

Dalej Prokurator zauważa, że regulacja zawarta w zaskarżonym przepisie nie mieści się w ramach upoważnienia. Delegacja do wydania rozporządzenia zawarta w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt nie zawiera upoważnienia dla ministra do wprowadzania do rozporządzenia wyjątków do regulacji ustawowych ani do żadnego innego modyfikowania ustawy.

Analizując zgodność zaskarżonej regulacji z upoważnieniem ustawowym Prokurator zauważa, że to ostatnie zawiera wytyczne, aby przy wydawaniu rozporządzenia minister właściwy do spraw rolnictwa miał na względzie zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania. Przebieg uboju rytualnego, polegający na szybkim podcięciu gardła i wykrwawieniu się zwierzęcia, bez wcześniejszego pozbawiania go świadomości, stwarza wątpliwości, czy zakwestionowane unormowanie w istocie spełnia wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Reasumując rozważania, Prokurator zajmuje stanowisko, zgodnie z którym 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.

2. Pismem z 13 sierpnia 2012 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Zauważył, że w związku z akcesją Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej konieczne było dostosowanie przepisów prawa do uregulowań zawartych w przepisach Unii Europejskiej, w tym do przepisów dyrektywy 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania (Dz. Urz. WE L 340 z 31 grudnia 1993 r., s. 21, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 15, s. 421, ze zm.; dalej: dyrektywa 93/119/WE). Minister zauważył, że wymagania dyrektywy 93/119/WE zawarte w art. 5 ust. 1 lit. c, tj. ogłuszanie zwierząt lub natychmiastowe zabicie, zgodnie z art. 5 ust. 2 tejże dyrektywy, nie mają zastosowania w przypadku zwierząt poddawanych szczególnym metodom uboju, przewidzianym przez niektóre obyczaje religijne.

Minister zauważył, że art. 34 ust. 5 ustawy o ochronie zwierząt, na podstawie którego zwierzęta poddawane szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządku religijne nie były pozbawiane świadomości przed wykrwawieniem, został skreślony ustawą z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 135, poz. 1141) na wniosek organizacji pozarządowych. Zdaniem Ministra, nie wprowadzając jednoznacznego i jasnego zakazu wykonywania uboju rytualnego usunięto z ustawy 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.

Dalej Minister stwierdził, że zgodnie z art. 2 pkt 7 dyrektywy 93/119/WE ubój jest określany jako spowodowanie śmierci zwierzęcia przez wykrwawienie. Natomiast zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt, minister właściwy do spraw rolnictwa został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia m.in. warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku. Pozwala to, zdaniem Ministra, na wyciągnięcie wniosku, że wykrwawienie zwierzęcia bez uprzedniego pozbawienia go świadomości jest jedną z dozwolonych prawem europejskim metod uboju. Jednak regulacja zawarta w § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. może budzić wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy o ochronie zwierząt.

Minister podniósł, że w rozporządzeniu z 2004 r. zostały określone zasady postępowania ze zwierzętami od momentu wyładunku zwierząt ze środków transportu

poprzez przemieszczenie zwierząt w zakładzie uboju, przetrzymywanie na terenie zakładu (jeżeli jest to konieczne), poskramianie zwierząt przed ubojem, ogłuszanie i wykrwawianie w następstwie którego następuje śmierć zwierzęcia. Zasady te odnoszą się do każdego rodzaju uboju przeprowadzanego w rzeźni, z wyłączeniem obowiązku ogłuszania zwierząt przed wykrwawieniem w przypadku uboju rytualnego. W przepisach rozporządzenia zezwala się na wykrawanie 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 wyłączonej stosowanie ogłuszania zwierząt przy poddawaniu ich ubojowi zgodnie z obyczajami religijnymi, w § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., 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.

Zdaniem Ministra, pozbawienie możliwości pozyskiwania i dostępu do produktów pochodzących z uboju rytualnego przez zarejestrowane w związkach wyznaniowych społeczności wydaje się być sprzeczne z art. 25 i art. 35 Konstytucji oraz ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, ze zm.).

Minister poinformował również, że od 1 stycznia 2013 r. kwestie objęte dotąd dyrektywą 93/119/WE będzie regulować rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uśmiercania (Dz. Urz. UE L 303 z 18 listopada 2009, s. 1; dalej: rozporządzenie Rady 1099/2009), które będzie bezpośrednio stosowane na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 ust. 4 przywołanego 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 rozporządzenia Rady 1099/2009 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 respektowanie praw do wolności wyznania, prawa do uzewnętrzniania religii lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczania, praktykowania i uczestniczenia w obrzędach.

II

Na rozprawie w dniu 27 listopada 2012 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji wymienia podmioty uprawnione do występowania w wnioskiem o zbadanie konstytucyjności określonej normy prawnej w zakresie kognicji Trybunału. Wśród nich jest Prokurator Generalny, kierujący wniosek w

niniejszej sprawie.

Przedmiotem wniosku jest kontrola zgodności 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 r., ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.) z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie zwierząt) oraz Konstytucją, czyli kontrola zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, o której mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji.

2. Prokurator w złożonym wniosku zakwestionował zgodność § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. z art. 34 ust. 1 i 6 ustawy o ochronie zwierząt oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Problem konstytucyjny postawiony we wniosku przez Prokuratora dotyczy wymaganej przez normy konstytucyjne zgodności regulacji zawartych w rozporządzeniu z aktami wyższego rzędu, tj. zgodności rozporządzenia z 2004 r. z ustawą o ochronie zwierząt oraz z Konstytucją, w zakresie, w jakim ten ostatni akt wprowadza wymóg zgodności rozporządzenia z ustawą. Poza zakresem sprawy rozpatrywanej przez Trybunał, co należy podkreślić na samym początku, znajduje się rozstrzygnięcie o dopuszczalności przez Konstytucję uboju zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych (dalej: ubój rytualny).

Przedmiotem regulacji § 8 rozporządzenia z 2004 r. są sposoby ogłuszania zwierząt jednokopytnych, przeżuwaczy, świń, królików i drobiu przed ubojem. Natomiast zaskarżony § 8 ust. 2 wprowadza wyjątek od obowiązku ogłuszania zwierząt przed ubojem. Wyjątkiem zostały objęte zwierzęta poddawane ubojowi rytualnemu.

W § 8 ust. 1 rozporządzenia z 2004 r. wprowadzono obowiązek ogłuszania określonych zwierząt przed ubojem. Ogłuszenie jest, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie zwierząt, metodą profesjonalnego całkowitego wyłączenia świadomości zwierzęcia, trwające aż do jego śmierci. Przywołana regulacja pozostaje zatem w zgodzie z ustawowo wyznaczonym obowiązkiem uprzedniego pozbawienia świadomości przed ubojem, jak również humanitarnego traktowania zwierząt.

Art. § 8 ust. 1 i 2 brzmi następująco:

„Art. § 8 ust. 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.

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

2.1. Pierwszym z przywołanych we wniosku Prokuratora wzorców kontroli zaskarżonej regulacji jest art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Stanowi on, że zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

Drugi ze wzorców kontroli – art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt zawiera delegację ustawową do wydania rozporządzenia. Zobowiązuje on 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 uśmiercenia zwierząt stosownie do gatunku – mając na względzie zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercenia.

Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji, który jest wzorcem w niniejszej sprawie, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Następnie powołany przepis wskazuje, że prawidłowo skonstruowane upoważnienie powinno określać następujące elementy: organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego.

2.2. Trybunał wielokrotnie orzekał o zgodności rozporządzenia z delegacją ustawową, jak również z Konstytucją.

Wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu przez rozporządzenie tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Przywołany wymóg wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, które odróżnia ten akt od aktów samoistnych.

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.

Legalność aktu wykonawczego zależy nie tylko od wydania go na podstawie delegacji ustawowej, ale także od wydania go w celu wykonania ustawy (zob. orzeczenie z 22 listopada 1995 r., sygn. K 19/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 35). Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację.

Z orzecznictwa Trybunału wynika także, że interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej (zob. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118). Regulacje zawarte w przepisach wykonawczych nie mogą prowadzić do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie (tamże). Jest też oczywiste, że nigdy delegacja ustawowa nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc ustawowe i konstytucyjne, nie może również w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1 (por. przykładowo wyroki z: 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3 oraz 22 marca 2011 r., sygn. P 15/10, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 9). W konsekwencji przy wykonywaniu delegacji poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu.

3. Analizę zasadności zarzutu naruszenia przez zakwestionowane rozporządzenie art. 92 ust. 1 Konstytucji należy rozpocząć od ustalenia zakresu przeniesionego do regulacji w rozporządzeniu, a następnie rekonstrukcji wytycznych do jego wydania, zawartych w ustawie o ochronie zwierząt.

3.1. Podstawowym źródłem identyfikacji zakresu przedmiotowego i wytycznych powinien być przepis bezpośrednio upoważniający do wydania zaskarżonego aktu wykonawczego, czyli art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt. Przepis ten ulegał dwukrotnym zmianom w czasie obowiązywania. Ograniczając zmiany tylko do części mającej związek z rozpatrywaną sprawą należy zauważyć, że podczas pierwszej nowelizacji mającej miejsce na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (Dz. U. Nr 135, poz. 1141) rozszerzono zakres spraw przekazanych do uregulowania, w części odnoszącej się do określenia dopuszczalnych metod uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku, o dopuszczalne metody uboju. Ponadto delegację uzupełniono o wytyczną zobowiązującą do wydania rozporządzenia mając na uwadze zapewnienie humanitarnych warunków uboju i uśmiercania zwierząt.

Treść obecnie obowiązującej delegacji, przywołanej we wcześniejszej części uzasadnienia, nadała ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (Dz. U. Nr 69, poz. 625).

3.2. Na zakres przedmiotowy spraw przekazanych w delegacji ustawowej zawartej w art. 34 ustawy o ochronie zwierząt do uregulowania w rozporządzeniu składają się trzy zagadnienia. Pierwsze obejmuje określenie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju. Drugie, wskazuje na konieczność ustalenia warunków wyładunku, przemieszczania, przetrzymywania, unieruchamiania w celu dokonania uboju lub uśmiercania zwierząt. Trzecie, odnosi się do określenia warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku. Jednocześnie ustawodawca zobowiązał organ wydający rozporządzenie, aby przy konstruowaniu przepisów miał na względzie zapewnienie humanitarnego traktowania zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania.

3.3. Przy ustalaniu wytycznych do wydania rozporządzenia konieczne jest wzięcie pod uwagę zarówno art. 34, jak i innych regulacji ustawy o ochronie zwierząt. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podstawowe znaczenie mają pod tym względem art. 5 ustawy o ochronie zwierząt zobowiązujący do humanitarnego traktowania każdego zwierzęcia, jak również art. 33 ust. 1a tejże ustawy, który stwierdza, że uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego. Ze względu na umieszczenie ostatniego z przywołanych przepisów jako pierwszego w rozdziale ustawy regulującym kwestie uboju, uśmiercania i ograniczania populacji zwierząt, należy uznać, że w ten sposób ustawodawca chciał podkreślić znaczenie, jakie wiąże z regulacją zawartą w przywołanym przepisie.

Innym przepisem mającym znaczenie dla konstruowania delegacji ustawowej jest art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zgodnie z którym zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

Ponadto stosownie do art. 34 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt w uboju domowym zwierzęta kopytne mogą być uśmiercane tylko po uprzednim pozbawieniu ich świadomości przez przyuczonego ubojowca.

Z przywołanych regulacji można wyciągnąć następujące wnioski: po pierwsze 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 (zgodnie z definicją legalną ubojni zawartą w art. 4 pkt 13 ustawy o ochronie zwierząt), jak i w uboju domowym. Po drugie – zasadą w obu przywołanych przypadkach jest uprzednie pozbawienie świadomości zabijanego zwierzęcia.

Z przywołanych przepisów wynika wymaganie humanitarnego traktowania zwierząt, również na etapie ich uśmiercania. Podkreślenie obowiązku humanitarnego traktowania zwierząt nastąpiło w ustawie o ochronie zwierząt trzykrotnie: w przepisach ogólnych (w przywołanym art. 5), jako przepis rozpoczynający cały rozdział odnoszący się do uboju, uśmiercania i ograniczania populacji zwierząt (art. 33 ust. 1a) oraz jako wytyczna przy wydawaniu rozporządzenia, określającego m.in. warunki i metody uboju i uśmiercania zwierząt (art. 34 ust. 6). Nie bez znaczenia jest również wprowadzenie legalnej definicji humanitarnego traktowania zwierząt. Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie zwierząt rozumie się przez to traktowanie uwzględniające potrzeby zwierzęcia i zapewniające mu opiekę i ochronę. Istotne jest również to, że ustawodawca w zakresie wyznaczonym przez rozpatrywany wniosek nie przewidział wyjątku od obowiązku humanitarnego traktowania zwierząt.

4. Biorąc pod uwagę dotychczas przywołane konstytucyjne wymagania odnoszące się do wymogu zgodności rozporządzenia z ustawą, jak również rozwiązania przyjęte w ustawie o ochronie zwierząt konieczne jest rozważenie czy § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. mieści się w zakresie upoważnienia do wydania rozporządzenia. Niezbędna jest również analiza, czy zaskarżona regulacja zawarta w rozporządzeniu jest zgodna z ustawą o ochronie zwierząt i realizuje jej cel.

4.1. Analiza upoważnienia do wydania rozporządzenia zawarta w art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt jednoznacznie określa zakres spraw przekazanych do regulacji w rozporządzeniu, wskazuje przy tym wytyczne, jakim powinny odpowiadać regulacje rozporządzenia.

Zakres spraw delegowanych do uregulowania w rozporządzeniu wskazuje, że właściwy organ powinien ograniczyć się do ustalenia warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt stosownie do gatunku, mając na uwadze obowiązek humanitarnego traktowania zwierząt, jak również regulacje zawarte przede wszystkim w przywołanych art. 33 ust. 1a ustawy o ochronie zwierząt (uśmiercanie zwierząt może odbywać się wyłącznie w sposób humanitarny polegający na zadawaniu przy tym minimum cierpienia fizycznego i psychicznego) oraz art. 34 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie zwierząt (obowiązek pozbawienia świadomości przed ubojem). Zagadnienia te zostały wyznaczone przez ustawę i, mając na uwadze wykonawczy charakter rozporządzenia w stosunku do ustawy, nie powinny ulegać zmianie.

W § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. 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. Powszechnie wiadome jest, że ubój rytualny wymaga, aby podczas podcinania gardła, w następstwie którego zwierzę wykrwawia się, było ono przytomne.

W wymienionym, ustawowym zakresie spraw przeniesionych do uregulowania w rozporządzeniu jest określenie m.in. warunków i metod uboju. Mając na uwadze zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, jak również wytyczne odnoszące się do treści rozporządzenia, należy uznać, że norma zawarta w § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r., wyłączająca obowiązek ogłuszania zwierząt przed śmiercią, nie mieści się, ani w zakresie warunków, ani w zakresie metod uboju. Reguluje zatem w rozporządzeniu zagadnienie wykraczające poza zakres delegacji ustawowej. Nawet jeżeli przyjąć, 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 wydawaniu rozporządzenia dopuszczalne jest wskazanie takich metod, które pozostają w

zgodzie z ustawą o ochronie zwierząt. Art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt jednoznacznie wyklucza możliwość uśmiercania zwierząt bez uprzedniego pozbawienia świadomości. Zaskarżona regulacja sprzeciwia się wytycznym do wydania rozporządzenia, nakazującym przyjęcie rozwiązań, które zapewniłyby humanitarne traktowanie zwierząt podczas ich uboju lub uśmiercania. Zaskarżony przepis sprawia, że zasadnicza regulacja określonej kwestii stała się domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej.

Delegacja do wydania rozporządzenia zawarta w art. 34 ustawy o ochronie zwierząt nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia w rozporządzeniu regulacji naruszających normy wyższego rzędu, a więc normy ustawowe i konstytucyjne. W tej sytuacji należy stwierdzić, że zaskarżony § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. jest niezgodny z art. 34 ust. 6 ustawy o ochronie zwierząt. Przez to pozostaje niezgodny także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Niezależnie od dotychczas poczynionych uwag Trybunał zauważa, że rozporządzenie powinno realizować cel ustawy oraz powinno pozostawać zgodne z pozostałymi przepisami ustawy. Zadaniem aktu wykonawczego jest bowiem konkretyzacja norm ustawowych oraz zapewnienie realizacji ustawy upoważniającej, a nie tworzenie rozwiązań nieobjętych ustawą. Tymczasem zaskarżony § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. wprowadza bez upoważnienia wyjątek od ustawowej regulacji. Do takiego wniosku prowadzi analiza relacji regulacji zawartej w art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. Pierwszy z przywołanych przepisów – zawarty w ustawie – nakazuje pozbawienie świadomości zwierzęcia kręgowego przed uśmierceniem w ubojni. Natomiast drugi – zawarty w rozporządzeniu – dopuszcza odstępianie od ogłuszenia w przypadku uboju przebiegającego zgodnie z obyczajami religijnymi zarejestrowanych związków wyznaniowych.

Takie postępowanie należy zakwalifikować jako niedopuszczalną modyfikację postanowień ustawy w drodze rozporządzenia.

Zaskarżona regulacja zawarta w przepisach wykonawczych prowadzi do zakwestionowania spójności i wewnętrznej harmonii rozwiązań przyjętych bezpośrednio w samej ustawie pozwalając na zachowania, które naruszają normy aktu wyższego rzędu.

5. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dokonał zgodnie z wnioskiem Prokuratora Generalnego, kontroli zgodności rozporządzenia z 2004 r. z ustawą o ochronie zwierząt i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem wniosku był wymóg zachowania hierarchicznej zgodności rozwiązań rozporządzenia z delegacją ustawową oraz z tym przepisem Konstytucji, który nakazuje taką zgodność zachować. Niniejszy wyrok przywraca hierarchiczną zgodność w systemie prawa polskiego.

Poza zakresem rozpoznania niniejszej sprawy znajduje się ocena konstytucyjności wprowadzenia rytualnego uboju zwierząt zgodnie z obyczajami zarejestrowanych związków wyznaniowych. Stwierdzenie konstytucyjności ewentualnej regulacji uboju rytualnego wymagałoby oddzielnej analizy. Stosownie do zasady skargowości (por. art. 66 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.)), Trybunał jest związany wzorcem powołanym we wniosku stanowiącym podstawę kontroli, którym jest jedynie art. 92 ust. 1 Konstytucji i do tego ogranicza się rozstrzygnięcie.

6. Odroczenie utraty mocy obowiązującej § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. oraz skutki wyroku.

6.1. Należy w tym miejscu odnotować zmianę stanu prawnego, jaka nastąpi 1 stycznia 2013 r. Od tego dnia zaczną być stosowane rozporządzenie Rady (WE) nr

1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uśmiercania (Dz. U. L 303 z 18 listopada 2009 r., s. 1; dalej: rozporządzenie Rady nr 1099/2009). Oznacza to, że zagadnienia prawne, będące przedmiotem niniejszego wyroku, staną się wkrótce przedmiotem nowych unormowań prawa unijnego. Zgodnie z art. 288 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Adresatami praw i obowiązków wynikających z rozporządzeń unijnych są nie tylko państwa członkowskie, ale i jednostki (podmioty prywatne). Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika, że 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.

Według art. 4 ust. 1 rozporządzenia Rady nr 1099/2009: Zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłoszeniu 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 zasady został przewidziany w art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia: 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.

Z powołanych przepisów wynika zatem, że ubój rytualny będzie dopuszczalny na podstawie przepisów rozporządzenia Rady nr 1099/2009. Dalsze przepisy tego rozporządzenia normują pewne aspekty dokonywania omawianego uboju, a zwłaszcza sprawowania kontroli nad nim (por. art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 2 lit. c, art. 7 ust. 2 lit. g, art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 2 lit. b, załącznik III, pkt 3.2.).

6.2. Rozporządzenie Rady nr 1099/2009 zawiera jednak rozwiązania, które dopuszczają dalsze obowiązywanie albo wprowadzenie przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Przewidują to już pkt 18 i 57 preambuły do rozporządzenia.

Po pierwsze, chodzi tu o utrzymanie w mocy takich przepisów krajowych, które obowiązują w momencie wprowadzania w życie tego rozporządzenia (art. 26 ust. 1). Wówczas państwo członkowskie powiadamia Komisję Europejską przed dniem 1 stycznia 2013 r. o takich przepisach krajowych. Komisja poinformuje o nich pozostałe państwa członkowskie.

Po drugie, państwa członkowskie mogą przyjąć przepisy krajowe, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania w porównaniu z przepisami zawartymi w tym rozporządzeniu, m.in. w dziedzinie uboju i działań związanych z uśmiercaniem zwierząt zgodnie z art. 4 ust. 4 (art. 26 ust. 2 lit. c). Państwa członkowskie powiadamiają Komisję Europejską o takich przepisach krajowych. Komisja poinformuje o nich pozostałe państwa członkowskie.

6.3. W kontekście skutków niniejszego wyroku należy zatem zauważyć, że od 1 stycznia 2013 r. ubój zwierząt będzie normowany przez przepisy prawa unijnego. Dopuszczalny będzie więc ubój rytualny na warunkach przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia. Zgodne z rozporządzeniem unijnym będzie jednak obowiązywanie w Rzeczypospolitej Polskiej przepisów ustawowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania w porównaniu z przepisami zawartymi w rozporządzeniu Rady nr 1099/2009.

6.4. Mając na uwadze przedstawioną sytuację prawną, 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 razie utrzymania zakazu takiego uboju, jaki wynika z ustawy o ochronie zwierząt w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania niniejszego wyroku, wymagane jest powiadomienie o tym Komisji Europejskiej w trybie art. 26 ust. 1 albo art. 26 ust. 2 lit. c rozporządzenia Rady nr 1099/2009.

Ze względu na doniosłość zagadnienia wymagającego rozstrzygnięcia, jak również czas potrzebny na poinformowanie Komisji lub na przeprowadzenie procesu legislacyjnego, Trybunał orzekł o odroczeniu utraty mocy obowiązującej § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2004 r. do 31 grudnia 2012 r.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.