

Warszawa, dnia 19 lipca 2013 r.



RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
PREZES
Maciej Berek

RCL. DPŚil 5602-60/13
GPM-0748-4-1/2013

Pan
Michał Boni
Minister Administracji i Cyfryzacji

W nawiązaniu do pisma zawierającego prośbę o wyjaśnienie wątpliwości prawnych dotyczących możliwości przeprowadzania uboju rytualnego według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne – Rządowe Centrum Legislacji uprzejmie przedstawia następującą opinię.

1. W myśl art. 53 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii, a 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. Tak szeroko ujęta wolność wyznania pozwala twierdzić, iż kwestia dopuszczalności przeprowadzania uboju rytualnego jest objęta tą konstytucyjnie gwarantowaną wolnością.

Należy przy tym zauważyć, iż przepisy art. 31 ust. 3 i art. 53 ust. 5 Konstytucji RP dają możliwość, pod pewnymi warunkami, ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. I tak zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Z kolei art. 53 ust. 5 Konstytucji RP określa, iż 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.

Jak z powyższego wynika Konstytucja RP dopuszcza możliwość ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, przy czym jednocześnie ściśle limituje przesłanki konstytucyjności tych ograniczeń.

2. Należy dodać, że art. 25 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje równouprawnienie kościołów i innych związków wyznaniowych. Konstytucja RP stanowi także, że 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. 25 ust. 5 Konstytucji RP). Stosunki te, jak określa art. 25 ust. 3 Konstytucji RP, są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego.
3. W tym miejscu należy wskazać, że podstawową ustawą wykonującą postanowienia Konstytucji RP dotyczące wolności sumienia i wyznania jest *ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania* (Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz. 1965, z późn. zm.). Regulacje zawarte w tej ustawie są odzwierciedleniem zasad zawartych m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Deklaracji Organizacji Narodów Zjednoczonych o wyeliminowaniu wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji z powodów religijnych lub przekonań.

W omawianej sprawie w szczególności należy wskazać na art. 2 ww. ustawy, który określa otwarty katalog uprawnień obywateli Rzeczypospolitej Polskiej z jakich mogą korzystać w ramach konstytucyjnie chronionej wolności sumienia i wyznania. Do uprawnień tych należy m.in. możliwość uczestniczenia w czynnościach i obrzędach religijnych oraz wypełniania obowiązków religijnych i obchodzenia świąt religijnych oraz wytwarzania, nabywania i posiadania artykułów potrzebnych do przestrzegania reguł religijnych. Należy także zaznaczyć, iż sposób realizacji ww. uprawnień realizują odrębne ustawy, w tym regulujące stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi.

Dodać należy, że ustawa o gwarancjach wolności sumienia i wyznania określa także ograniczenia w zakresie korzystania z wolności sumienia i wyznania, co jak zaznaczono w niniejszej opinii jest dopuszczalne w świetle przepisów Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z regulacjami zawartymi w tej ustawie, korzystanie z wolności

sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków publicznych nałożonych przez ustawy (art. 3 ust. 2). Z kolei zgodnie z art. 27 ww. ustawy, działalność kościołów i innych związków wyznaniowych nie może naruszać przepisów ogólnie obowiązujących ustaw chroniących bezpieczeństwo publiczne, porządek, zdrowie lub moralność publiczną, władzę rodzicielską albo podstawowe prawa i wolności innych osób, a korzystanie przez kościoły i inne związki wyznaniowe ze swobody działania odbywa się zgodnie z ogólnie obowiązującymi przepisami, chyba że ustawy stanowią inaczej.

Jak z powyższego wynika także i omawiana ustawa nie ustanawia niczym nieograniczonej wolności sumienia i wyznania, bowiem korzystanie z tej wolności, jak już wcześniej wspomniano, musi odbywać się m.in. zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego i nie może powodować uchylania się od obowiązków publicznych.

4. Jak wcześniej zaznaczono w niniejszej opinii, zgodnie z art. 25 ust. 5 Konstytucji RP, stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

W odniesieniu do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, jest to *ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 30, poz. 240, z późn. zm.). Ustawa ta nie zawiera regulacji dotyczących praktyk religijnych, w tym uboju rytualnego.

Z kolei sposób korzystania z wolności sumienia i wyznania przez gminy wyznaniowe żydowskie w Rzeczypospolitej Polskiej określa *ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr. 41, poz. 25, z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, gminy żydowskie swobodnie wykonują zasady wyznania mojżeszowego oraz zarządzają swoimi sprawami. Ponadto w celu realizacji prawa do sprawowania obrzędów i czynności rytualnych związanych z kultem religijnym, gminy żydowskie dbają o zaopatrzenie w kosztowną żywność, o stołówki i łaźnie rytualne oraz o ubój rytualny (art. 9 ust. 2 ww. ustawy). Należy zauważyć, że ustawa nie zawiera przepisów określających znaczenie wyrażenia „gminy żydowskie dbają”. Natomiast, zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, w sprawach odnoszących się do gmin żydowskich, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Powyżej wymienione przepisy wskazują, że nie wszystkie tzw. ustawy wyznaniowe precyzują sposób korzystania z wolności sumienia i wyznania w zakresie praktyk religijnych.

5. Kwestię dotyczącą zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne (ubój rytualny) na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do dnia 31 grudnia 2012 r. regulował 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, z późn. zm.), który to przepis został uznany za 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 niezgodny również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 r. - Dz.U. poz. 1365). W związku z tym od dnia 1 stycznia 2013 r. tj. z dniem wyznaczonym wspomnianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, ani ustawa o ochronie zwierząt ani akty wykonawcze do niej nie zawierają regulacji w zakresie uboju rytualnego, w tym warunków dla przeprowadzenia tego uboju. Tym samym w omawianej kwestii stosuje się art. 34 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, co oznacza zakaz uboju bez ogłuszania tj. uboju rytualnego. Ponadto art. 35 tej ustawy określa, że naruszenie tego zakazu jest przestępstwem podlegającym karze grzywny, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2, a w przypadku działania ze szczególnym okrucieństwem – karze pozbawienia wolności do lat 3.
6. Należy dodać, że kwestia uboju rytualnego nie jest regulowana wyłącznie przepisami prawa polskiego. Z dniem 1 stycznia 2013 r. weszło w życie *rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania* (Dz. U. UE L 303 z 18.11.2009, str. 1), które w art. 4 ust. 4 dopuszcza odstępstwo od zasady ogłuszania zwierząt przed ich uśmierceniem w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni. Wprowadzając to odstępstwo ustawodawca unijny uzasadnił je w motywie 18 preambuły do ww. rozporządzenia Rady (WE), respektując tym samym wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach, co wynika z art. 10 Karty

praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE.C.2007.303.1, z późn. zm.) jednocześnie pozostawiając państwom członkowskim pewien zakres swobody.

Wspomniany zakres swobody państw członkowskich ustawodawca unijny uregulował w art. 26 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady (WE) dopuszczając utrzymanie przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania i które obowiązywały w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia, tj. w dniu 1 stycznia 2013 r. Jednocześnie przedmiotowe rozporządzenie zobowiązało państwa członkowskie do powiadomienia Komisji do dnia 1 stycznia 2013 r. o przepisach krajowych zapewniających dalej idącą ochronę zwierząt podczas ich uśmiercania. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska pismem z dnia 28 grudnia 2012 r. poinformowała Komisję Europejską o obowiązywaniu na jej terytorium zakazu uboju zwierząt bez ogłuszenia, co stanowi dalej idącą ochronę zwierząt podczas ich uśmiercania w stosunku do przepisów ww. rozporządzenia Rady (WE).

Jak z powyższego wynika, stan prawny w zakresie korzystania przez kościoły i inne związki wyznaniowe z wolności sumienia i wyznania, w tym z prawa przeprowadzania uboju według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, jest niezwykle skomplikowany. Kwestia ta, jak wskazano w niniejszej opinii, jest uregulowana, oprócz Konstytucji RP, w kilku ustawach oraz w bezpośrednio obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przepisach prawa Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę opisany w opinii stan prawny, brzmienie przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, w ocenie Rządowego Centrum Legislacji, może budzić wątpliwości możliwość uznania tego przepisu za podstawę do przeprowadzania uboju rytualnego. Przepis ten stanowi, że w celu realizacji prawa do sprawowania obrzędów i czynności rytualnych związanych z kultem religijnym, gminy żydowskie dbają o zaopatrzenie w kosztowną żywność, o stołówki i łaznie rytualne oraz o ubój rytualny. Użycie w tym przepisie wyrazu „dbają” powoduje że, interpretacja tego przepisu jest bardzo utrudniona. Odnosząc się do literalnej jego wykładni należy stwierdzić, że wywodzenie z art. 9 ust. 2 omawianej ustawy uprawnienia gmin żydowskich do przeprowadzania uboju rytualnego jest w ocenie Rządowego Centrum Legislacji wątpliwe. Zdaniem Rządowego Centrum Legislacji przepis ten nie wyłącza zakazu przeprowadzania uboju rytualnego i sankcji grożącej za naruszenie tego zakazu. Daje on

prawo gminom żydowskim do dbania o ubój rytualny jednak tylko w sytuacji gdy ubój ten jest przez prawo dopuszczony.

Należy dodatkowo zauważyć, że przepis o podobnej treści nie został zamieszczony w ustawie o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że przyjęcie innej interpretacji niż wyżej przedstawiona powoduje, iż muzułmańskie gminy wyznaniowe nie miałyby tego samego prawa co gminy żydowskie, a to z kolei prowadziłoby do naruszenia art. 25 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego równouprawnienie wszystkich kościołów i innych związków wyznaniowych. Prawa takiego nie miałyby również osoby niezrzeszone w gminach wyznaniowych, czego nie można uznać za uzasadnione. Trudno bowiem byłoby uznać za trafne stanowisko, że państwo umożliwia uzewnętrznianie przynależności religijnej, ale utrudnia lub uniemożliwia manifestowanie przekonań indywidualnych w sprawach religii (*Wojciech Brzozowski – Uzewnętrznianie przynależności religijnej. Zagadnienia systemowe w Prawne granice wolności sumienia i wyznania – Jelena Kondratiewa-Bryzik, Roman Wieruszewski, Mirosław Wyrzykowski, Warszawa 2011*).

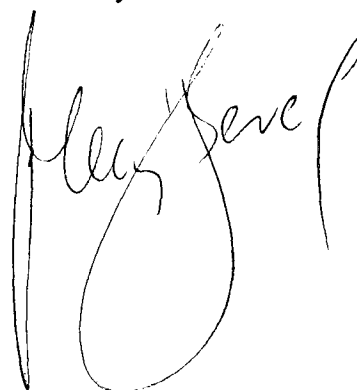
Zauważenia wymaga fakt, iż istnieją także inne interpretacje brzmienia art. 9 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej, które bazują na niezwykle szerokim rozumieniu wyrazu „dbają” wywodząc w ten sposób z tego przepisu prawo gmin żydowskich do przeprowadzania uboju rytualnego (np. *Wojciech Brzozowski – Dopuszczalność uboju rytualnego w Polsce – Państwo i Prawo 5/2013, komentarz do ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Polsce – Andrzej Czohara, Tadeusz. J. Zieliński, Warszawa, 2012*). W ocenie Rządowego Centrum Legislacji przyjęcie takiej wykładni przerzuca na adresatów prawa (podmioty dokonujące uboju rytualnego) ryzyko, że podmioty je stosujące (organy kontroli) również taką wykładnię podziela, czy też zastosują sankcję przewidzianą w art. 35 ustawy o ochronie zwierząt. Z punktu widzenia ochrony praw adresatów tych norm **przyjęcie wykładni rozszerzającej art. 9 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich w Rzeczypospolitej Polskiej nie wydaje się właściwe** zwłaszcza, że wykładania ta jest podważalna.

Jednocześnie niezależnie od powyższego, biorąc pod uwagę przedstawiony w opinii stan prawny, należy stwierdzić, iż Konstytucja RP wprowadzając w art. 53 zasadę wolności sumienia i wyznania jednocześnie dopuszcza możliwość ograniczenia tej wolności. Jest to jednak obwarowane ograniczeniami wynikającymi z art. 53 ust. 5 Konstytucji RP. Oznacza to, że ograniczenie wolności sumienia i wyznania może być dokonane 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. Także w tych kategoriach

należałoby ocenić dopuszczalność wprowadzenia zakazu przeprowadzania uboju rytualnego. W ocenie Rządowego Centrum Legislacji wprowadzony zakaz **zdaje się nie spełniać wyżej wskazanych przesłanek**, co oznacza, że może zostać uznany za sprzeczny z Konstytucją RP. Jednak ocena konstytucyjności rozwiązań prawnych należy wyłącznie do Trybunału Konstytucyjnego.

Ponadto, jak już wcześniej wspomniano, dokonywanie uboju rytualnego wbrew zakazowi jest przestępstwem objętym karą określoną w art. 35 ustawy o ochronie zwierząt, co oznacza że kwestie nielegalnego uboju mogą być przedmiotem spraw sądowych. W związku z tym należy mieć na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniu TK z dnia 22 marca 2000 r. sygn. P.12/98 (OTK ZU nr 2/2000), w którym TK stwierdził, że „normy i zasady konstytucyjne mogą w szczególności wyznaczać sposób rozumienia przepisów ustawowych, ich zakres stosowania a także ich zakres obowiązywania”. Trybunał Konstytucyjny podkreślił także, że w procesie takiego stosowania konstytucji sądy działają samodzielnie, a ich rozstrzygnięcia mogą być determinowane tylko w ramach procedur sądowych (...). Dopóki więc proces stosowania (współstosowania) polega na ustaleniu znaczenia stosowanych przepisów (...) Trybunał Konstytucyjny nie jest w ten proces włączony bezpośrednio bo jego kognicja nie obejmuje ustalania powszechnej wykładni ani konstytucji, ani ustaw.” Ponadto w orzeczeniu TK z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. P. 4/99 (OTK ZU nr 1/2001), TK stwierdził, że „domniemanie zgodności ustawy z konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą obowiązuje dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca.”

Należy zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, obecnie obowiązujący zakaz przeprowadzania uboju rytualnego jest objęty domniemaniem konstytucyjności. Może być one obalone jedynie w drodze wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który może być wydany z inicjatywy sądu jeżeli sąd w sprawach z art. 35 ustawy o ochronie zwierząt poweźmie wątpliwość co do zgodności przepisu ustawy z Konstytucją RP i skieruje pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, co nie wyklucza możliwości wszczęcia postępowania w trybie przewidzianym w art. 191 Konstytucji RP.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Krzysztof', written in a cursive style.