

Bartosz Pawłowski

## Ocena zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup>

Assessment of compliance with European Union law of the Deputies' Bill on Amending the Act on Animal Protection and Some Other Acts

In the author's opinion, the Bill concerns issues partially regulated by the EU law and interferes with the freedom of establishment and the freedom of services guaranteed by the treaties. This does not constitute a breach of the EU law, but the introduced restrictions do not have a proper justification in terms of their proportionality to the intended purpose of the regulation. An argument that similar legal solutions are in force in other Member States was not recognized to be such a justification. According to the author, although the changes contained in the Bill may serve the overriding general interest, that is animal well-being, the compliance of the provisions with the EU law may be challenged. In the remaining scope, the Bill is compliant with the EU law, with an exception of the amendments to the Act on Animal Protection that ban slaughter without stunning in an abattoir or a slaughterhouse.

**Keywords:** animal protection, Bill, European Union

W ocenie autora projekt dotyczy kwestii częściowo regulowanych prawem unijnym i ingeruje w zagwarantowane traktatowo swobodę przedsiębiorczości i swobodę usług. Nie stanowi to naruszenia prawa unijnego, jednak wprowadzane ograniczenia nie mają należytego uzasadnienia pod kątem ich proporcjonalności względem zamierzonego celu regulacji. Za takie uzasadnienie nie uznano argumentu o obowiązywaniu analogicznych rozwiązań prawnych w innych krajach członkowskich. Zdaniem autora, mimo że zmiany zawarte w projekcie mogą służyć realizacji nadrzędnego interesu ogólnego, jakim jest dobrostan zwierząt, zgodność przepisów z prawem UE może zostać zakwestionowana. W pozostałym zakresie projekt jest zgodny z prawem unijnym, wyłączając zmiany w ustawie o ochronie zwierząt wykluczające dokonywanie uboju bez ogłuszenia w rzeźni lub ubojni.

**Słowa kluczowe:** ochrona zwierząt, projekt ustawy, Unia Europejska

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawa Międzynarodowego  
i Zagranicznych Systemów Prawnych, WARSZAWA, POLSKA ■  
bartosz.pawlowski@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-8764-6474>

<sup>1</sup> *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw* sporządzona 15 września 2020 r. na zlecenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; BAS-WAPM-1935/20.

## Przedmiot projektu ustawy

W art. 1 projektu ustawy proponuje się znowelizowanie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. 2020, poz. 638; dalej: u.o.z.). Przedstawione propozycje dotyczą m.in. wprowadzenia nowych definicji, w tym pojęć: „pies rasowy”, „kot rasowy” (art. 4 u.o.z.), poszerzenia katalogu działań i zaniechań uznawanych za znęcanie się nad zwierzętami (art. 6 ust. 2 u.o.z.), rozbudowania procedury odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi (art. 7 u.o.z.), modyfikacji zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały (art. 9 ust. 2 u.o.z.), uregulowania warunków tymczasowego trzymania zwierząt domowych na uwięzi oraz trzymania zwierząt w kojcu (art. 9 ust. 3–7 u.o.z.), doprecyzowania zakazu wprowadzania do obrotu psów i kotów poza miejscem ich chowu lub hodowli oraz wprowadzenia zakazu zbywania zwierząt domowych małoletnim (art. 10a u.o.z.), modyfikacji zadań gminy w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 u.o.z.), wprowadzenia zakazu chowu lub hodowli określonych zwierząt futerkowych w celu pozyskiwania z nich futer (art. 12 ust. 4c u.o.z.), wprowadzenia regulacji, zgodnie z którą dozwolone będą pokazy i wystawy zwierząt polegające wyłącznie na prezentowaniu cech danej rasy zwierząt, przy czym sposób organizacji wystaw i pokazów nie będzie mógł zagrażać życiu i zdrowiu zwierząt ani powodować cierpienia (art. 16a u.o.z.), wprowadzenia zakazu wykorzystywania zwierząt w celach widowiskowych i rozrywkowych (art. 17 ust. 1 u.o.z.), wymogów dotyczących poddawania zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządku religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium RP na potrzeby wyłącznie ich członków (art. 34 ust. 3a, ust. 3b i ust. 7 u.o.z.), modyfikacji zasad nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt (art. 34a–34c u.o.z.), powołania i określenia zadań, składu i trybu pracy Rady do spraw Zwierząt (rozdział 10b u.o.z. w związku z art. 11 projektu ustawy), dodania nowych przepisów proceduralnych (rozdział 10c u.o.z.), oraz kar za naruszenie przepisów ustawy (art. 37 i 40 u.o.z.).

Ponadto projekt przewiduje nowelizację ustaw:

- z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1460, ze zm.,
- z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1439,
- z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2020, poz. 30, ze zm.,
- z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, t.j. Dz.U. 2020, poz. 729, ze zm.,
- z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2132; dalej: ustawa o hodowli i rozrodzie.

Artykuły 7–12 projektu ustawy zawierają przepisy o charakterze dostosowującym oraz przejściowym.

Zgodnie z art. 13 projektowanej ustawy ma ona wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem określonych przepisów, mających wejść w życie po upływie 6 albo 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

#### ■ Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Z uwagi na to, że projekt ustawy dotyczy częściowo zagadnień regulowanych prawem Unii Europejskiej, dokonując jego oceny, należy uwzględnić:

- art. 49 i art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; dalej: TFUE,
- art. 13 TFUE,
- dyrektywę Rady 98/58/WE z 20 lipca 1998 r. dotyczącą ochrony zwierząt hodowlanych, Dz.Urz. UE L 221 z 8 sierpnia 1998 r., s. 23; dalej: dyrektywa 98/58,
- dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym, Dz.Urz. UE L 376 z 27 grudnia 2006 r., s. 36; dalej: dyrektywa 2006/123,
- rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, Dz.Urz. UE L 303 z 18 listopada 2009 r., s. 1; dalej: rozporządzenie 1099/2009,
- dyrektywę 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, Dz.Urz. UE L 241 z 17 września 2015 r., s. 1; dalej: dyrektywa 2015/1535.

1. Artykuł 49 TFUE stanowi, że ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane; swoboda przedsiębiorczości obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli. Swoboda przedsiębiorczości umożliwia zatem obywatelom UE trwałe i ciągłe uczestniczenie w życiu gospodarczym innego państwa członkowskiego niż państwo ich pochodzenia. Możliwość stosowania przepisów o swobodzie przedsiębiorczości warunkuje stała obecność w przyjmującym państwie członkowskim, wskazująca na zintegrowanie z jego życiem gospodarczym.

Z kolei swoboda przepływu usług, o której mowa w art. 56 TFUE, umożliwia obywatelom UE i ich przedsiębiorstwom, utworzonym zgodnie z prawem państw członkowskich, oferowanie świadczeń odpłatnych, legalnych i czasowych na terenie innych państw członkowskich niż państwo ich pochodzenia (czynna swoboda przepływu usług). Swoboda ta umożliwia też korzystanie ze świadczeń oferowanych przez podmioty z innych państw członkowskich (bierna swoboda przepływu usług).

Swoboda przedsiębiorczości i swoboda przepływu usług są ze sobą związane – łączy je krąg beneficjentów (obywatele UE) oraz przedmiot (działalność gospodarcza), różni natomiast element czasu, który w przypadku swobody

przedsiębiorczości jest z zasady nieograniczony, podczas gdy w ramach swobody świadczenia usług działalność podmiotu pochodzącego z jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego ma z zasady charakter tymczasowy. Swobody te różnią się także pod względem treści, gdyż inne są uprawnienia usługodawcy w ramach każdej ze swobód i inne mogą być wymagania stawiane przez prawo krajowe migrującym przedsiębiorcom, w zależności od tego, z której swobody pragną skorzystać.

Korzystanie z podstawowych swobód rynku wewnętrznego nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom na mocy prawa UE, jak i prawa krajowego. Przepisy krajowe, których skutkiem mogłoby być utrudnienie lub zniechęcenie do korzystania z tych swobód, muszą jednak być (1) niedyskryminujące wobec podmiotów z innych państw członkowskich, (2) uzasadnione koniecznością ochrony nadrzędnych wymogów interesu ogólnego, (3) adekwatne z punktu widzenia przyjętego celu i (4) konieczne (tj. nienakładające ograniczeń wykraczających poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zakładanego celu regulacji)<sup>2</sup>. Państwa członkowskie korzystają w tym zakresie z pewnego marginesu uznania co do wyboru najwłaściwszego środka, zaś okoliczność, że w danym państwie członkowskim ustanowiono bardziej rygorystyczne wymogi niż w innych, nie oznacza sama przez się, że wymogi te są nieproporcjonalne<sup>3</sup>.

2. Analizując kwestie związane z traktatowymi swobodami przedsiębiorczości oraz usług, należy mieć także na uwadze postanowienia dyrektywy 2006/123. Zgodnie z art. 16 tej dyrektywy państwo członkowskie, w którym świadczona jest usługa, zapewnia możliwość swobodnego podjęcia i prowadzenia działalności usługowej na swoim terytorium. Ewentualne wymogi stawiane usługodawcom muszą być niedyskryminacyjne, konieczne i proporcjonalne. Wymóg ma charakter niedyskryminacyjny, jeżeli ani bezpośrednio, ani pośrednio nie dyskryminuje ze względu na przynależność państwową, lub w przypadku osób prawnych ze względu na państwo członkowskie, w którym prowadzą przedsiębiorstwo. Konieczność wymogu jest rozumiana jako uzasadnienie go względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego, przy czym zgodnie z motywem 41 preambuły dyrektywy 2006/123 pojęcie „porządek publiczny” obejmuje ochronę przed rzeczywistym lub wystarczająco poważnym zagrożeniem jednego z podstawowych interesów publicznych i może dotyczyć szczególnie kwestii związanych z m.in. dobrostanem zwierząt, natomiast pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego” zawiera w sobie m.in. zdrowie zwierząt (motyw 56 preambuły oraz art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123). W końcu wymóg jest proporcjonalny, jeżeli jest odpowiedni dla osiągnięcia wyznaczonego celu i nie wykracza poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia.

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94, *Gebhard*, pkt 37.

<sup>3</sup> Wyrok TSUE z 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05, *Komisja vs. Republika Włoska*, pkt 65.

Artykuł 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123/WE określa wymogi notyfikacyjne. Zgodnie z tym przepisem „państwa członkowskie powiadamiają Komisję o wszelkich nowych przepisach ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, które ustanawiają określone w tej dyrektywie wymogi oraz o przyczynach wprowadzenia takich wymogów. Komisja informuje inne państwa członkowskie o takich przepisach. Powiadomienie takie nie stanowi przeszkody w przyjęciu tych przepisów przez państwa członkowskie. W ciągu 3 miesięcy od daty wpływu powiadomienia Komisja bada zgodność wszelkich nowych wymogów z prawem wspólnotowym [obecnie: unijnym – uwaga B.P.], a w odpowiednich przypadkach podejmuje decyzję wzywającą dane państwo członkowskie do odstąpienia od ich przyjęcia lub do ich uchylenia”.

3. Przepisy dotyczące swobód rynku wewnętrznego należy odczytywać z uwzględnieniem art. 13 TFUE dotyczącego dobrostanu zwierząt. W artykule tym postanowiono, że przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówstwa i transportu Unii oraz polityk dotyczących rynku wewnętrznego, badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej Unia i państwa członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym. Z punktu widzenia materii regulowanej w projekcie ustawy na uwagę zasługuje to, że przy formułowaniu i wykonywaniu polityk dotyczących rynku wewnętrznego państwa członkowskie zobowiązane są uwzględniać wymagania dotyczące dobrostanu zwierząt.

4. Zgodnie z art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia 1099/2009 zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłoszeniu zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami związanymi ze stosowaniem tych metod określonymi w załączniku I. Jak stanowi art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009, w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne wymogi art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia nie mają zastosowania, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni. W motywie 18 preambuły rozporządzenia 1099/2009 wskazano, iż: „Odstępstwo od ogłoszania w przypadku odbywającego się w rzeźni uboju zgodnego z obrzędami religijnymi zostało przyznane przez dyrektywę 93/119/WE. Ponieważ przepisy wspólnotowe mające zastosowanie do uboju zgodnego z obrzędami religijnymi były transponowane w różny sposób, zależnie od kontekstu krajowego, oraz biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy krajowe uwzględniają kwestie wychodzące poza cel niniejszego rozporządzenia, ważne jest utrzymanie odstępstwa od ogłoszania zwierząt przed ubojem, pozostawiając jednak każdemu państwu członkowskiemu pewien poziom swobody. W rezultacie niniejsze rozporządzenie respektuje wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach, co zapisano w art. 10 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”.

5. Projekt ustawy wymaga także oceny w świetle dyrektywy 2015/1535. Pojęcie „przepisy techniczne” obejmuje m.in. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, 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 2015/1535).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2015/1535 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Ponadto państwa członkowskie obowiązane są przekazać Komisji także uzasadnienie konieczności przyjęcia takich przepisów technicznych, jeżeli uzasadnienie to nie zostało wyraźnie ujęte w projekcie. Komisja i pozostałe państwa członkowskie są uprawnione do zgłaszania swoich uwag do danego projektu, a państwo, które dokonało notyfikacji, obowiązane jest do możliwie pełnego uwzględnienia tych uwag.

Przepis art. 6 dyrektywy 2015/1535 nakazuje państwom członkowskim wstrzymać przyjmowanie notyfikowanego aktu prawnego. Dyrektywa przewiduje, że takie zawieszenie prac może trwać od 3 do 18 miesięcy, w zależności od opisanych w niej przypadków. W uzasadnionych, niecierpiących zwłoki przypadkach państwa członkowskie mogą przyjąć akty zawierające przepisy techniczne bez zachowania procedury notyfikacyjnej (art. 6 ust. 7 dyrektywy).

## **Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

1. Projekt zawiera przepisy, które mogą zostać uznane za ograniczające uregulowane w prawie UE swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług.

- Projektowana modyfikacja art. 11 u.o.z. zakłada, że schroniska dla zwierząt mogłyby być tworzone lub prowadzone wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego bądź ich jednostki organizacyjne lub organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, posiadające status organizacji pożytku publicznego.
- Dodawany w art. 12 u.o.z. ust. 4c przewiduje zakaz chowu i hodowli zwierząt futerkowych, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2132)<sup>4</sup>, z wyjątkiem królika, w celu pozyskiwania z nich futer.

<sup>4</sup> Przywołany przepis obejmuje następujące zwierzęta futerkowe: lisa pospolitego (*Vulpes vulpes*), lisa polarnego (*Alopex lagopus*), norkę amerykańską (*Mustela vison*), tchórza (*Mustela putorius*), jenota (*Nyctereutes procyonoides*), nutrię (*Myocastor coypus*), szynszylę (*Chinchilla lanigera*) i królika (*Oryctolagus cuniculus*).

- Przewidziane modyfikacje art. 15 i 17 u.o.z. przewidują zakaz wykorzystywania zwierząt w celach widowiskowych i rozrywkowych, co oznacza w szczególności zakaz organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt.
- Dodawany w art. 34 u.o.z. ust. 3a dopuszcza szczególny sposób uboju przewidziany przez obrządkie religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej, funkcjonujących na terytorium RP (tzw. ubój bez ogłuszania), jednak wyłącznie na potrzeby członków tych związków wyznaniowych.

Z art. 49 i z art. 56 TFUE wywodzone są określone wnioski orzecznicze (zob. pkt 1 w podrozdz. „Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy”). Uwzględniając orzecznictwo TSUE, można stwierdzić, że w projektowanych przepisach nie wprowadza się dyskryminacji bezpośredniej (jawnej), ponieważ nie różnicuje się w nich w sposób wyraźny sytuacji prawnej podmiotów objętych jego regulacją w zależności od ich przynależności państwowej. Wynikające z proponowanych przepisów ograniczenia możliwości prowadzenia działalności oraz świadczenia usług, odnoszą się w jednakowym stopniu do przedsiębiorców z Polski, jak i pozostałych państw członkowskich.

Nie wyczerpuje to jednak analizy zgodności projektu z art. 49 i art. 56 TFUE. Należy bowiem rozważyć, czy proponowane przepisy nie wprowadzają dyskryminacji pośredniej (ukrytej) lub innych ograniczeń swobody przedsiębiorczości lub swobody świadczenia usług o charakterze niedyskryminacyjnym. Dyskryminacja pośrednia ma miejsce, gdy pozornie neutralny przepis, stosowany niezależnie od przynależności państwowej, stawia w niekorzystnej sytuacji przede wszystkim lub w znacznej większości przedsiębiorców z innych państw członkowskich<sup>5</sup>. W odniesieniu do projektowanych regulacji brak jest przesłanek do stwierdzenia dyskryminacji pośredniej, bowiem nie przewidują one rozwiązań, które w praktyce stawiłyby w gorszej sytuacji podmioty z innych państw członkowskich<sup>6</sup>.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE wszelkie podjęte przez państwa członkowskie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnymi korzystanie ze swobód traktatowych, stanowią bariery w ramach rynku wewnętrznego – nawet jeżeli te ograniczenia są stosowane bez rozróżnienia wobec podmiotów z państwa przyjmującego i z innych państw członkowskich<sup>7</sup>.

W szczególności należy uwzględnić utrwaloną linię orzeczniczą TSUE, zgodnie z którą zakaz wyrażony w art. 49 TFUE nie ogranicza się do dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale obejmuje również niedyskrymi-

<sup>5</sup> Zob. np. wyrok TSUE z 8 stycznia 2007 r. w sprawie C-332/05, *Celozzi*, pkt 24.

<sup>6</sup> Por. wyrok TSUE z 8 czerwca 2017 r. w sprawie C-580/15, *Maria Eugenia Van der Weegen i in. vs. Belgische Staat*, pkt 29.

<sup>7</sup> Wyroki TSUE z 28 lutego 2008 r. w sprawie C-293/06, *Deutsche Shell GmbH vs. Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg*, pkt 2, oraz z 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd vs. Stichting de Nationale Sporttotalisator*, pkt 15.

nacyjne ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Państwa członkowskie mogą bowiem wprowadzać regulacje w zakresie określania zasad dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, lecz pod pewnymi warunkami. Jak wynika z orzecznictwa TSUE, środki krajowe, które mogłyby utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowej swobody, jaką jest swoboda przedsiębiorczości, powinny spełniać cztery warunki: muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący; muszą być usprawiedliwione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego; muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu<sup>8</sup>.

W odniesieniu do proponowanych zmian art. 11, 12, 15, 17 i 34 u.o.z., jak odnotowano wyżej, nie ma mowy o dyskryminowaniu podmiotów z innych państw członkowskich. Pierwszy warunek dopuszczalności projektowanych ograniczeń jest zatem spełniony. Jeżeli chodzi o interes ogólny podlegający ochronie, to projektodawcy wskazują, że proponowane rozwiązanie ma przede wszystkim zagwarantować odpowiedni poziom opieki nad zwierzętami, a zatem będzie to służyć polepszeniu dobrostanu zwierząt oraz ochrony zdrowia zwierząt. Są to względy zmierzające do osiągnięcia słusznych celów zgodnych z art. 13 TFUE i uzasadnionych nadrzędnym względem interesu ogólnego, wobec czego – w świetle orzecznictwa TSUE – państwa członkowskie mogą powoływać się na nie, aby uzasadnić odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego<sup>9</sup>. Drugi i trzeci warunek również należy uznać za spełnione. W świetle danych zawartych w uzasadnieniu projektu wprowadzenie proponowanych ograniczeń umożliwi przeciwdziałanie opisanym w nim negatywnym zjawiskom, co pozwala uznać, że proponowane przepisy mają charakter celowy (adekwatny).

W odniesieniu do czwartego warunku (konieczność) trzeba odnotować, że choć omawiane zakazy (projektowane art. 11, 12, 15, 17 i 34 u.o.z.) stanowią najdalej idące ograniczenia, to projektodawcy nie wykazali w uzasadnieniu projektu ustawy analizy możliwości i skutków wprowadzenia alternatywnych, mniej surowych ograniczeń<sup>10</sup>. W przypadku gdy państwo członkowskie nie wykazało ani niezbędego charakteru, ani proporcjonalności spornych środków w stosunku do zamierzonego celu, ograniczenie przez takie środki traktatowej swobody przedsiębiorczości uznaje się za niedopuszczalne<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Zob. m.in. wyroki TSUE z: 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94, *Gebhard*, pkt 37; 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07, *Hartlauer*, pkt 44, oraz 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08, *Attanasio Group*, pkt 51.

<sup>9</sup> Por. np. wyroki TSUE z: 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08, *Attanasio Group*, pkt 50, oraz 25 października 2007 r. w sprawie C-464/05, *Geurts i Vogten*, pkt 24.

<sup>10</sup> Por. wyroki TSUE w sprawach C-320/03, *Komisja vs. Republika Austrii*, pkt 87; C-110/05, *Komisja vs. Republika Włoska*, pkt 66; C-265/06, *Komisja vs. Portugalia*, pkt 39, oraz w sprawie C-150/11, *Komisja vs. Królestwo Belgii*, pkt 55, C-147/03, *Komisja vs. Republika Austrii*, pkt 63.

<sup>11</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-438/08, *Komisja vs. Republika Portugalska*, pkt 49.



W przypadku ograniczeń dotyczących prowadzenia schronisk dla zwierząt, ze względu na szczególny charakter działalności, której dotyczy ograniczenie, projektowane rozwiązanie można uznać za niesprzeczne z zasadą proporcjonalności. Wymaga podkreślenia, że celem prowadzenia działalności w zakresie prowadzenia schronisk dla zwierząt ma być zapewnienie właściwego poziomu opieki nad zwierzętami, a nie osiąganie zysku, wobec czego ograniczenie kręgu podmiotów prowadzących taką działalność do podmiotów wskazanych przez projektodawców jest uzasadnione<sup>12</sup>.

W przypadku projektowanego zakazu chowu i hodowli zwierząt futerkowych w celu pozyskania z nich futer można wskazać, że nie przeanalizowano rozwiązań polegających na zapewnieniu odpowiednich warunków chowu i hodowli takich zwierząt.

W przypadku projektowanego art. 12 ust. 4c u.o.z. analiza możliwych środków alternatywnych jest tym bardziej wymagana, że autorzy projektu ustawy wskazują w uzasadnieniu na konkretne niedociągnięcia, które powodują negatywne skutki. Konieczne jest w takiej sytuacji rozważenie, czy bardziej proporcjonalnym środkiem nie byłyby działania zmierzające do zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania obowiązujących obecnie przepisów. Wymaga wskazania, że w tym obszarze właściwym aktem jest m.in. dyrektywa Rady 98/58/WE z 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych (Dz.Urz. UE L 221 z 8 sierpnia 1998 r., s. 23), wdrożona do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy o ochronie zwierząt. Należy także podkreślić, że zasadniczo względy o charakterze czysto administracyjnym (jak np. problemy z zapewnieniem właściwego nadzoru) nie mogą zostać uznane za wystarczające uzasadnienie odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego<sup>13</sup>.

Wobec powyższego proponowany art. 12 ust. 4c u.o.z. może zostać uznany za daleko idące ograniczenie swobody przedsiębiorczości, co samo w sobie nie stanowi naruszenia prawa UE. Jednak wobec braku wymaganego uzasadnienia

<sup>12</sup> W tym kontekście można przywołać wyrok TSUE z 11 grudnia 2014 r. w sprawie C-113/13, *ASL Spezzino*. Przedmiotem rozstrzygnięcia były wprawdzie regulacje z zakresu zamówień publicznych, lecz dokonano w nim także wykładni art. 49 TFUE w związku z kategorią podmiotów działających w określonej formie i w określonym celu. TSUE uznał w tym wyroku, iż „art. 49 TFUE i art. 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że postanowienia te nie stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które, tak jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, przewidują, iż świadczenie usług transportu sanitarnego i ratownictwa medycznego musi być powierzane w pierwszej kolejności i w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, bez jakiegokolwiek ogłoszenia o zamówieniu, organizacjom wolontariackim objętym umowami, o ile ramy prawne i umowne, w których prowadzona jest działalność tychże organizacji faktycznie przyczyniają się do celu społecznego i do realizacji celów solidarności oraz efektywności budżetowej, na których opierają się te uregulowania”.

<sup>13</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-356/08, *Komisja vs. Republika Austrii*, pkt 46.

konieczności wprowadzenia projektowanych rozwiązań przepis ten budzi wątpliwości co do zgodności z art. 49 TFUE w rozumieniu nadanym mu w orzecznictwie TSUE.

W odniesieniu do zakazu wykorzystywania zwierząt do celów rozrywkowych i widowiskowych trzeba podkreślić, że wprowadzenie proponowanego zakazu zalicza się z pewnością do najdalej idących ograniczeń, przy czym projektodawcy nie przeanalizowali w uzasadnieniu projektu możliwości i skutków wprowadzenia alternatywnych, mniej surowych ograniczeń (np. w postaci uregulowania wzmocnienia mechanizmów kontrolnych i sankcji zabezpieczających stosowanie obowiązujących przepisów). Konieczność dokonania takiej oceny w celu uzasadnienia wprowadzanego ograniczenia swobody traktatowej wynika z orzecznictwa TSUE przytoczonego wyżej. Podobnie należy ocenić zakaz działalności polegającej na dokonywaniu uboju bez ogłuszania w celu eksportu. Brak uzasadnienia konieczności wprowadzania tak daleko idących ograniczeń rodzi wątpliwości co do zgodności proponowanych rozwiązań z art. 49 i art. 56 TFUE.

2. W myśl projektowanych zmian art. 11 u.o.z. schroniska dla zwierząt będą mogły być tworzone lub prowadzone wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego bądź ich jednostki organizacyjne lub organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, posiadające status organizacji pożytku publicznego. Przepisy te można zakwalifikować jako określające obowiązek przyjęcia określonej formy prawnej, w rozumieniu art. 15 ust. 2 lit. b dyrektywy 2006/123/WE. W myśl art. 15 ust. 7 dyrektywy 2006/123/WE wprowadzenie takiego wymogu podlega obowiązkowi notyfikacyjnemu.

3. Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.o.z. zwierzę kręgowie w ubojni może zostać uśmiercone tylko po uprzednim nieodwracalnym pozbawieniu świadomości przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. W myśl projektowanych art. 34 ust. 3a i 3b u.o.z. wymóg ten ma nie być stosowany przy poddawaniu zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki religijne związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej funkcjonujących na terytorium RP na potrzeby wyłącznie jej członków, z tym że w takim wypadku nie będzie zezwolone stosowanie systemów krępujących bydło przez umieszczenie w odwrotnym położeniu lub w dowolnym innym nienaturalnym położeniu.

Proponowana regulacja dotyczy zagadnienia będącego przedmiotem art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009, który w przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne zezwala na odstępstwo od wymogów określonych w art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia 1099/2009, pod warunkiem że ubój ma miejsce w rzeźni. Ponadto należy uwzględnić art. 26 ust. 2 lit. c rozporządzenia 1099/2009, w myśl którego państwa członkowskie mogą przyjąć przepisy krajowe, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania w porównaniu z przepisami zawartymi w tym rozporządzeniu, w dziedzinie uboju i działania związanego

z uśmiercaniem zwierząt zgodnie z art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia. Państwa członkowskie są obowiązane do powiadomienia Komisji Europejskiej o takich przepisach krajowych.

Z przywołanych przepisów wynika, że projektowane art. 34 ust. 3a i 3b w związku z art. 34 ust. 1 u.o.z. nie gwarantują zgodności z określonym w art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009 wymogiem dokonywania uboju bez ogłuszania w rzeźni (ubojni). W tym zakresie projektowane przepisy mogą być uznane za niezgodne z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009.

4. Proponowany art. 12 ust. 4c u.o.z. przewiduje zakaz chowu i hodowli określonych zwierząt hodowanych w celu pozyskiwania z nich futer. Przepis ten może zostać uznany za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 2015/1535, gdyż dotyczy on zakazu produkcji pewnej kategorii produktów. Także nowelizacja art. 34 u.o.z. ograniczająca możliwość dokonywania uboju bez ogłuszania prowadzi w znacznym stopniu do zakazu produkcji określonych produktów, może zatem zostać uznana za przepis techniczny w rozumieniu dyrektywy 2015/1535. W związku z tym projekt ustawy należy uznać za podlegający notyfikacji projekt przepisów technicznych. Notyfikacja Komisji odbywa się za pośrednictwem ministra właściwego do spraw gospodarki, który jest koordynatorem krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych<sup>14</sup>.

5. Odnosząc się do zawartych w uzasadnieniu argumentów dotyczących obowiązujących w innych państwach członkowskich UE ograniczeń i zakazów, należy stwierdzić, że zgodnie z orzecznictwem TSUE<sup>15</sup> państwo członkowskie nie może powoływać się na niewykonanie zobowiązań w obszarze jednolitego rynku przez inne państwo członkowskie w celu usprawiedliwienia własnego zaniechania działania. Zgodnie z orzecznictwem TSUE skutki zaniechań państw członkowskich nie znoszą się bowiem wzajemnie, lecz kumulują, zaś szkodliwe konsekwencje dla jednolitego rynku są coraz większe. Tym samym Trybunał odrzuca taką argumentację.

## Wniosek

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw dotyczy częściowo kwestii regulowanych prawem Unii Europejskiej.

Projekt przewiduje niedyskryminacyjne ograniczenia określonej w przepisach art. 49 i n. oraz art. 56 i n. TFUE swobody przedsiębiorczości i swobody

<sup>14</sup> Paragraf 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych. Dz.U. nr 239, poz. 2039, ze zm.

<sup>15</sup> Wyrok TSUE 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76, *Steinike & Weinlig vs. République Fédérale d'Allemagne*, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 24.

świadczenia usług. Należy uznać, że zmiany projektowane w przepisach art. 12, 15, 17 i 34 u.o.z. służą realizacji nadrzędnego interesu ogólnego, jakim jest ochrona dobrostanu zwierząt. W projekcie nie uzasadniono jednak w wymagany sposób konieczności (proporcjonalności) przewidzianych rozwiązań dla zamierzonego celu. Brak wymaganego uzasadnienia może doprowadzić do zakwestionowania zgodności tych przepisów z prawem Unii Europejskiej.

Zmiany projektowane w art. 34 u.o.z. w zakresie, w jakim nie zapewniają dokonywania uboju bez ogłuszania w rzeźni (ubojni), mogą być uznane za niezgodne z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1099/2009.

W pozostałym zakresie projekt ustawy nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie dyrektywy 2015/1535.