

Warszawa, 15 września 2020 r.

BAS-WAPM-1935/20

TRYB PILNY

Do druku nr 597

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Grzegorz Puda)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

Tezy:

- 1. Projekt nie ma na celu implementacji prawa Unii Europejskiej.**
- 2. Projekt częściowo pokrywa się z obszarami regulowanymi przepisami prawa Unii Europejskiej.**
- 3. Projekt odnosi się do treści art. 49 i art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, poprzez ingerencję w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, co samo w sobie nie narusza prawa UE. Zaproponowane ograniczenia nie zostały jednak w wystarczający sposób uzasadnione z uwagi na ich proporcjonalność w stosunku do zakładanego celu regulacji. Uzasadnieniem nie może być jedynie argument, że analogiczne przepisy wprowadzono w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.**

1. Przedmiot projektu ustawy

W art. 1 projektu ustawy proponuje się znowelizowanie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638; dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt”). Przedstawione propozycje dotyczą m.in. wprowadzenia nowych definicji, w tym pojęć: „pies rasowy”, „kot rasowy” (art. 4 ustawy o ochronie zwierząt), poszerzenia katalogu działań i zaniechań uznawanych za znęcanie się nad zwierzętami (art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt), rozbudowania procedury odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi (art. 7 ustawy o ochronie zwierząt), modyfikacji zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały (art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt), uregulowania warunków tymczasowego trzymania zwierząt domowych na uwięzi oraz trzymania zwierząt w kojcu (art. 9 ust. 3-7 ustawy o

ochronie zwierząt), doprecyzowania zakazu wprowadzania do obrotu psów i kotów poza miejscem ich chowu lub hodowli oraz wprowadzenia zakazu zbywania zwierząt domowych małoletnim (art. 10a ustawy o ochronie zwierząt), modyfikacji zadań gminy w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 ustawy o ochronie zwierząt), wprowadzenia zakazu chowu lub hodowli określonych zwierząt futerkowych w celu pozyskiwania z nich futer (art. 12 ust. 4c ustawy o ochronie zwierząt), 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 ustawy o ochronie zwierząt), wprowadzenia zakazu wykorzystywania zwierząt w celach widowiskowych i rozrywkowych (art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt), wymogów dotyczących poddawania zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządki 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 ustawy o ochronie zwierząt), modyfikacji zasad nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt (art. 34a-34c ustawy o ochronie zwierząt), powołania i określenia zadań, składu i trybu pracy Rady do spraw Zwierząt (rozdział 10b ustawy o ochronie zwierząt w zw. z art. 11 projektu ustawy), dodania nowych przepisów proceduralnych (rozdział 10c ustawy o ochronie zwierząt), oraz kar za naruszenie przepisów ustawy (art. 37 i 40 ustawy o ochronie zwierząt).

Ponadto projekt przewiduje nowelizację ustaw:

- z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.),
- z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439),
- z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.),
- z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2020 r. poz. 729, ze zm.) oraz
- z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2132; dalej jako „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, za wyjątkiem określonych przepisów, mających wejść w życie po upływie 6 albo 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. 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 jako „TfUE”;

- art. 13 TfUE;

- dyrektywę Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotyczącą ochrony zwierząt hodowlanych (Dz. Urz. UE L 221 z 8.08.1998, s. 23; dalej jako „dyrektywa 98/58”);

- dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36; dalej jako „dyrektywa 2006/123”);

- 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 r., s. 1; dalej jako „rozporządzenie 1099/2009”);

- dyrektywę 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 241 z 17.9.2015 r., s. 1; dalej jako dyrektywa 2015/1535).

2.1. 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)¹. 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 nieproporcjonalne².

2.2. 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.

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako „TSUE”) z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94, *Gebhard*, pkt 37.

² Wyrok TSUE z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05, *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, pkt 65.

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.

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 – BAS], a w odpowiednich przypadkach podejmuje decyzję wzywającą dane państwo członkowskie do odstąpienia od ich przyjęcia lub do ich uchylenia.

2.3. 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.

2.4. Zgodnie z art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia 1099/2009 zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu 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 ogłuszania 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 ogłuszania 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”.

2.5. 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).

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

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

a) Projektowana modyfikacja art. 11 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt 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.

b) Dodawany w art. 12 ustawy o ochronie zwierząt ust. 4c przewiduje zakaz chowu i hodowli zwierząt futerkowych, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. z 2017 r. poz. 2132)³, z wyjątkiem królika, w celu pozyskiwania z nich futer.

c) Przewidziane modyfikacje art. 15 i 17 ustawy o ochronie zwierząt przewidują zakaz wykorzystywania zwierząt w celach widowiskowych i rozrywkowych, co oznacza w szczególności zakaz organizowania i prowadzenia występów cyrkowych z udziałem zwierząt.

d) Dodawany w art. 34 ustawy o ochronie zwierząt ust. 3a dopuszcza szczególny sposób uboju przewidziany przez obrządki 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 2.1 opinii). 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 członkowskich⁴. 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 członkowskich⁵.

Zgodnie z orzecznictwem TSUE wszelkie podjęte przez państwa członkowskie środki, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej

³ 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*).

⁴ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 8 stycznia 2007 r. w sprawie C-332/05, *Celozzi*, pkt 24.

⁵ Por. wyrok TSUE z dnia 8 czerwca 2017 r. w sprawie C-580/15, *Maria Eugenia Van der Weegen i in. przeciwko Belgische Staat*, pkt 29.

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 członkowskich⁶.

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 niedyskryminacyjne 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: 1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący, 2) muszą być usprawiedliwione nadrzędnymi wymogami interesu ogólnego, 3) muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i 4) nie mogą wykraczać poza to, co konieczne dla realizacji tego celu⁷.

W odniesieniu do proponowanych zmian art. 11, 12, 15, 17 i 34 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt, 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 wewnętrznego⁸. Drugi i trzeci warunek również należy uznać za spełnione. W świetle danych zawartych w uzasadnieniu projektu wprowadzenie proponowanych ograniczeń pozwoli przeciwdziałać 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 ustawy o ochronie

⁶Wyroki TSUE z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-293/06, *Deutsche Shell GmbH przeciwko Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg*, pkt 2 oraz z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd przeciwko Stichting de Nationale Sporttotalisator*, pkt 15.

⁷Zob. m.in. wyroki TSUE z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94, *Gebhard*, pkt 37, z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07, *Hartlauer*, pkt 44 oraz z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08, *Attanasio Group*, pkt 51.

⁸Por. np. wyroki TSUE z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08, *Attanasio Group*, pkt 50 oraz z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-464/05, *Geurts i Vogten*, pkt 24.

zwierząt) stanowią najdalej idące ograniczenia, to projektodawcy nie wykazali w uzasadnieniu projektu ustawy analizy możliwości i skutków wprowadzenia alternatywnych, mniej surowych ograniczeń⁹. W przypadku gdy państwo członkowskie nie wykazało ani niezbędnego charakteru, ani proporcjonalności spornych środków w stosunku do zamierzonego celu, ograniczenie przez takie środki traktatowej swobody przedsiębiorczości uznaje się za niedopuszczalne¹⁰.

W przypadku ograniczeń dotyczących prowadzenia schronisk dla zwierząt, ze względu na szczególnie 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 uzasadnione¹¹.

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 ustawy o ochronie zwierząt 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 bardziej skutecznego egzekwowania obowiązujących obecnie przepisów. Wymaga wskazania, że w tym obszarze właściwym aktem jest m.in. dyrektywa Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych (Dz. Urz. UE L 221 z 8.08.1998, s. 23), wdrożona do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy o ochronie zwierząt. Należy także podkreślić, że zasadniczo względy o charakterze czysto administracyjnym (jak

⁹ Por. wyroki TSUE w sprawach C-320/03, *Komisja przeciwko Republice Austrii* (pkt 87), C-110/05, *Komisja przeciwko Republice Włoskiej* (pkt 66), C-265/06, *Komisja przeciwko Portugalii*, pkt 39 oraz w sprawie C-150/11, *Komisja przeciwko Królestwu Belgii*, pkt 55, C-147/03, *Komisja przeciwko Republice Austrii*, pkt 63.

¹⁰ Wyrok TSUE w sprawie C-438/08, *Komisja przeciwko Republice Portugalskiej*, pkt 49.

¹¹ W tym kontekście można przywołać wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie C-113/13, *ASL Spezzino*. Przedmiotem rozstrzygnięcia były wprowadzone 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”.

np. problemy z zapewnieniem właściwego nadzoru) nie mogą zostać uznane za wystarczające uzasadnienie odstępstwa od swobód rynku wewnętrznego¹².

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

3.2. W myśl projektowanych zmian art. 11 ustawy o ochronie zdrowia zwierząt 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.

3.3. Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt 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 ustawy o ochronie zwierząt 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 przypadku nie będzie zezwolone

¹² Wyrok TSUE w sprawie C-356/08, *Komisja przeciwko Republice Austrii*, pkt 46.

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 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 zw. z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt 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.

3.4. Proponowany art. 12 ust. 4c ustawy o ochronie zwierząt 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 ustawy o ochronie zwierząt 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 (§ 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych¹³).

3.5. Odnosząc się do podnoszonych w uzasadnieniu argumentów dotyczących obowiązujących w innych państwach członkowskich UE ograniczeń i zakazów należy stwierdzić, że zgodnie z orzecznictwem TSUE¹⁴ państwo członkowskie nie może powoływać się na niewykonanie zobowiązań w obszarze jednolitego rynku przez inne państwo członkowskie w celu

¹³ Dz. U. Nr 239, poz. 2039, ze zm.

¹⁴ Wyrok Trybunału z dnia 22 marca 1977 r. w sprawie C-78/76 Steinike & Weinlig p. république fédérale d'Allemagne, ECLI:EU:C:1977:52, pkt 24.

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.

4. Konkluzja

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 świadczenia usług. Należy uznać, że zmiany projektowane w przepisach art. 12, 15, 17 i 34 ustawy o ochronie zwierząt 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 ustawy o ochronie zwierząt – 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.

Autor:

Bartosz Pawłowski

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptowała:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Krystyna Trembicka



Warszawa, 15 września 2020 r.

BAS-WAPM-1936/20

TRYB PILNY

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Puda) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

W art. 1 projektu ustawy proponuje się znowelizowanie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2020 r. poz. 638; dalej jako „ustawa o ochronie zwierząt”). Przedstawione propozycje dotyczą m.in. wprowadzenia nowych definicji, w tym pojęć: „pies rasowy”, „kot rasowy” (art. 4 ustawy o ochronie zwierząt), poszerzenia katalogu działań i zaniechań uznawanych za znęcanie się nad zwierzętami (art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt), rozbudowania procedury odebrania zwierzęcia właścicielowi lub opiekunowi (art. 7 ustawy o ochronie zwierząt), modyfikacji zakazu trzymania zwierząt domowych na uwięzi w sposób stały (art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie zwierząt), uregulowania warunków tymczasowego trzymania zwierząt domowych na uwięzi oraz trzymania zwierząt w kojcu (art. 9 ust. 3-7 ustawy o ochronie zwierząt), doprecyzowania zakazu wprowadzania do obrotu psów i kotów poza miejscem ich chowu lub hodowli oraz wprowadzenia zakazu zbywania zwierząt domowych małoletnim (art. 10a ustawy o ochronie zwierząt), modyfikacji zadań gminy w zakresie zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom (art. 11 ustawy o ochronie zwierząt), wprowadzenia zakazu chowu lub hodowli określonych zwierząt futerkowych w celu pozyskiwania z nich futer (art. 12 ust. 4c ustawy o ochronie zwierząt), 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 ustawy o ochronie zwierząt), wprowadzenia zakazu wykorzystywania zwierząt w celach widowiskowych i rozrywkowych (art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt), wymogów dotyczących poddawania zwierząt szczególnym sposobom uboju przewidzianym przez obrządkie 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 ustawy o ochronie zwierząt), modyfikacji zasad nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów o ochronie zwierząt (art. 34a-34c ustawy o ochronie zwierząt), powołania i określenia zadań, składu i trybu pracy Rady do spraw Zwierząt (rozdział 10b ustawy o ochronie zwierząt w zw. z art. 11 projektu ustawy), dodania nowych przepisów proceduralnych (rozdział 10c ustawy o ochronie zwierząt), oraz kar za naruszenie przepisów ustawy (art. 37 i 40 ustawy o ochronie zwierząt).

Ponadto projekt przewiduje nowelizację ustaw:

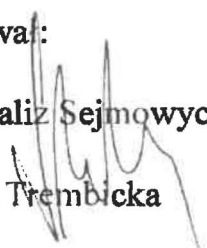
- z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, ze zm.),
- z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439),
- z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.),
- z dnia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

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Bartosz Pawłowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

Krystyna Trembicka