

BEOS-1897/25

Warszawa, 27 listopada 2025 r.

Do druku nr 1765

WYDZIAŁ OBSŁUGI PRZEDSIĘWZIĘC SEJMU

L.dz. *SPS-III.020.276.12.2025*

Data wpływu *27.11.2025*

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk sejmowy nr 1765)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Problemem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy, jest zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, powodowane zachowaniem osobników niedźwiedzia brunatnego i żubra. Wnioskodawcy wskazują, że coraz częściej mają miejsce kontakty człowieka z przedstawicielami obu tych gatunków, a stosowane obecnie metody ich odstraszenia nie są wystarczająco skuteczne. W ocenie Wnioskodawców brak skutecznych metod odstraszenia niedźwiedzi i żubrów od miejsc, w których mogą zetknąć się z ludźmi, będzie powodować wzrost zagrożenia atakami tych zwierząt na ludzi.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują, aby rozwiązać problem poprzez znowelizowanie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹. Proponowane przepisy przewidują dopuszczalność płoszenia zwierząt wolno żyjących (dzikich) na podstawie zezwoleń wydanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska (odstępstwo m.in. od zakazu płoszenia zwierząt należących do gatunków objętych ochroną gatunkową, w trybie art. 56 ust. 1 pkt 2 lub ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²; „ustawa o ochronie przyrody”) lub marszałka województwa (odstępstwo

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.

od zakazu płoszenia zwierząt łownych w trybie art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie³). W stosunku do osobników niedźwiedzia brunatnego lub żubra płoszenie ma być także możliwe z wykorzystaniem broni gładkolufowej z amunicją niepenetracyjną, w tym przez osoby uprawnione do posiadania broni w celach łowieckich, o ile przewiduje to zezwolenie, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody.

Amunicja niepenetracyjna wykorzystywana w celu płoszenia osobników niedźwiedzia brunatnego lub żubra ma być sprzedawana, zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 1 lub 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym⁴ osobom fizycznym, przedsiębiorcom lub innym podmiotom na podstawie pozwolenia na broń wydanego w celu łowieckim i zezwolenia, o którym mowa powyżej.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W państwach europejskich spotyka się zróżnicowane podejście do interwencji wobec dużych ssaków chronionych, w tym w szczególności niedźwiedzia brunatnego i żubra. Przeanalizowano sytuację w państwach, w których występują gatunki wskazane w projekcie, tj. niedźwiedź brunatny (Francja, Finlandia) oraz żubr (Niemcy). Opisane praktyki pokazują, że w państwach o porównywalnym reżimie ochrony gatunkowej⁵ instrumenty oddziałujące bólowo są często zastrzeżone dla służb, wykorzystywane interwencyjnie i dokumentowane, a w przypadku żubra preferowane jest zarządzanie siedliskiem i minimalizacja sytuacji konfliktowych.

W Finlandii przyjęto model zarządzania populacją niedźwiedzia brunatnego, w którym kładzie się nacisk na utrzymanie naturalnej płochliwości osobników wobec ludzi. Stosuje się stopniowane działania zgodne z wytycznymi. Działania są prowadzone w oparciu o Plan zarządzania populacją niedźwiedzi w Finlandii⁶ (aktualnie obowiązujący trzeci plan został przyjęty przez Ministerstwo Rolnictwa i Leśnictwa wiosną 2025 r.). Głównymi celami planu są: zachowanie korzystnego stanu ochrony populacji niedźwiedzi przy uwzględnieniu wymagań i wpływów

³ Dz. U. z 2025 r. poz. 539.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1743.

⁵ Zgodny m.in. z dyrektywą Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. UE L 206 z 22.7.1992, s. 7 (tzw. dyrektywa siedliskowa).

⁶ *Suomen karhukannan hoitosuunnitelma*, Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2025:17, tekst w j. fińskim: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/37587408-716e-48ba-bc8b-4c636ca2cfd6/content> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 27 XI 2025 r.].

gospodarczych, społecznych i kulturowych oraz szczególnych cech regionalnych, a także zapewnienie, aby niedźwiedzie nie utraciły strachu przed ludźmi. Ochrona populacji niedźwiedzi ma polegać na zapewnieniu im żywotności, przy uwzględnieniu różnych potrzeb i poglądów osób mieszkających na terenach siedlisk niedźwiedzi lub w ich pobliżu, a także zrównoważonego rozwoju społecznego. W planie opisano kluczowe środki mające na celu zachowanie populacji niedźwiedzi jako części fińskiego środowiska naturalnego, umożliwienie zrównoważonego polowania na niedźwiedzie w celu zarządzania populacją oraz rozwiązywanie problemów gospodarczych i społecznych spowodowanych przez niedźwiedzie, takich jak szkody wyrządzane reniferom i zwierzętom domowym. Plan uwzględnia także międzynarodowe zobowiązania Finlandii. Ponieważ niedźwiedź jest gatunkiem ściśle chronionym na mocy dyrektywy siedliskowej, podstawą zarządzania populacją jest założenie, że odstępstwo od ścisłej ochrony nie utrudnia utrzymania lub osiągnięcia odpowiedniego poziomu ochrony gatunku. W przypadku niedźwiedzia oznacza to uwzględnienie tego faktu w planowaniu polowań, tak aby zmiany w populacji w żadnym wypadku nie spowodowały spadku populacji niedźwiedzia poniżej korzystnego poziomu ochrony (w planie uznano 1 400 osobników za wartość korzystnego stanu ochrony fińskiej populacji niedźwiedzi). Obszar zarządzania populacją niedźwiedzi podzielony jest na obszar hodowli reniferów oraz obszary wschodnie, centralne, zachodnie i południowe poza obszarem hodowli reniferów. Zgodnie z planem, w obszarze hodowli reniferów dąży się do ograniczenia szkód powodowanych przez niedźwiedzie poprzez wydawanie zezwoleń derogacyjnych na odstrzał na podstawie szkód oraz w ramach określonych limitów populacyjnych i kontroli administracyjnej. Przyjęty w Finlandii model interwencji oparty jest na współdziałaniu policji i sieci SRVA (*Suurriistavirkapu* – wolontariusze kół łowieckich przeszkoleni do zadań na wezwanie policji). W przypadkach pojawienia się niedźwiedzia na terenie zabudowanym lub w pobliżu zabudowań – a także gdy zachowanie zwierzęcia jest na tyle niebezpieczne, że wymagane są szybkie działania – policja może zarządzić odstraszenie albo, w razie konieczności, bezpieczne uśmiercenie osobnika na podstawie przepisów policyjnych. Operacyjnie zakłada się gotowość do zakończenia akcji poprzez uśmiercenie, jeśli podczas odstraszenia pojawi się bezpośrednie zagrożenie dla ludzi (np. atak w kierunku interweniujących lub osób postronnych). Interwencje są raportowane w specjalnym systemie oraz w rejestrze szkód łowieckich. Elementem uzupełniającym model jest prewencja: ukierunkowana komunikacja i szkolenia dla społeczności oraz dostawy materiałów do ogrodzeń elektrycznych. W planie wskazano również, że tam, gdzie to uzasadnione, zagęszczenia populacji mogą być korygowane poprzez selektywne, planowe polowania, co służy utrzymaniu płochliwości wobec ludzi oraz redukcji konfliktów i efektów ubocznych dla działalności człowieka. Zgodnie z art. 41a fińskiej ustawy o łowiectwie⁷, jeżeli nie ma innego zadowalającego rozwiązania i decyzja nie utrudnia utrzymania lub osiągnięcia korzystnego stanu ochrony gatunku w jego naturalnym zasięgu, zezwolenie na odstępstwo od zakazu polowań może zostać wydane na schwytanie lub zabicie m.in. niedźwiedzia w celu ochrony fauny i flory, zapobiegania poważnym

⁷ *Metsästyslaki*, SDK 615/1993 ze zm., tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/1993/615>.

szkodom, ze względów bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Zezwolenie na polowanie na niedźwiedzie może zostać również wydane na ściśle kontrolowanych warunkach w celu selektywnego i ograniczonego chwytania lub zabijania niektórych osobników.

We Francji, w Pirenejach, funkcjonuje model tzw. wzmocnionego odstraszenia (*effarouchement renforcé*), w ramach którego – po spełnieniu określonych warunków i wyłącznie przez wyspecjalizowanych funkcjonariuszy służb przyrodniczych – dopuszcza się krótkotrwałe, kontrolowane użycie broni gładkolufowej z amunicją niepenetracyjną w celu przerwania niebezpiecznego kontaktu ze zwierzęciem. W rozporządzeniu z dnia 4 maja 2023 r. w sprawie wdrożenia środków odstrasżających niedźwiedzie brunatne w Pirenejach w celu zapobiegania szkodom wyrządzanym zwierzętom gospodarskim⁸ zawarto warunki i granice udzielania przez prefektów derogacji od zakazu umyślnego niepokojenia niedźwiedzia brunatnego w celu ochrony stad przed szkodami. Odstrasżanie może mieć miejsce wyłącznie przy stadach w sezonie wypasu i tam, gdzie wcześniej wystąpiły szkody. Udzielić derogacji można wówczas, gdy zastosowano już efektywne i proporcjonalne środki ochrony stada, a mimo to doszło do szkody. Należy wykazać, że nie ma innego satysfakcjonującego rozwiązania, a także, że zastosowany środek nie będzie miał negatywnego wpływu na stan ochrony populacji. Możliwe są dwa poziomy odstrasżania: proste (środki świetlne, dźwiękowe i zapachowe, np. petardy, gwizdki, reflektory) i wzmocnione (wystrzały dźwiękowe z broni kalibru 12). Wniosek o zgodę na odstrasżanie wzmocnione można złożyć, jeżeli uzasadnia go drugi atak w ciągu mniej niż miesiąca, mimo zastosowania odstrasżania prostego (pierwszy atak w przypadku pastwisk, które w ciągu 2 lat doświadczyły co najmniej czterech ataków). Odstępstwo od zakazu umyślnego niepokojenia niedźwiedzia za pomocą odstrasżania wzmocnionego można uzyskać na maksymalnie 8 miesięcy. W rozporządzeniu wskazano także warunki przeprowadzenia odstrasżania (w tym: działanie wyłącznie nocą, w parach, zakaz posiadania amunicji śmiertelnej, kalibru posiadanej broni, odpowiedni kąt wykonania strzału, uwzględnienie ryzyka pożaru). Operacje odstrasżania za pomocą wystrzałów dźwiękowych są przeprowadzane przez funkcjonariuszy Francuskiego Urzędu ds. Różnorodności Biologicznej (*l'Office français de la biodiversité*), posiadających ważne na bieżący rok pozwolenie na polowanie, którzy przeszli odpowiednie przeszkolenie. Każda operacja odstrasżania wzmocnionego musi być opisana w szczegółowym raporcie przedstawionym prefektowi. W przypadku groźnego zachowania niedźwiedzia podczas operacji funkcjonariusze Francuskiego Urzędu ds. Różnorodności Biologicznej mogą, w celu ochrony osób przeprowadzających operację, użyć broni nieśmiertelnej, tj. strzelby kalibru 12 załadowanej nabojami z gumowymi pociskami. W strefie centralnej Parku Narodowego Pirenejów nie można przeprowadzać żadnych operacji wzmocnionego odstrasżania.

⁸ Arrêté du 4 mai 2023 relatif à la mise en place de mesures d'effarouchement de l'ours brun dans les Pyrénées pour prévenir les dommages aux troupeaux, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/orf/id/JORFTEXT000047521375>.

W Niemczech, w odniesieniu do żubra, nacisk kładzie się przede wszystkim na zarządzanie siedliskiem, utrzymanie właściwej struktury stada i monitoring. Projekt badawczo-rozwojowy reintrodukcji żubra (projekt *Rothaargebirge*) zrealizowano w kraju związkowym Nadrenia Północna-Westfalia, a jego celem było utworzenie półdzikiego stada żubrów na powierzchni około 4 300 hektarów w Górach Rothaar⁹.

Dokumentacja związana z projektem nie przewiduje stosowania amunicji niepenetracyjnej jako standardowego narzędzia, a nacisk położono na środki organizacyjne i ograniczanie sytuacji konfliktowych. Brakuje także ogólnoniemieckiej normy dopuszczającej bezpośrednie płoszenie z użyciem broni z amunicją niepenetracyjną. Każde działanie interwencyjne wobec dużych gatunków chronionych wymaga podstawy w przepisach o odstępstwach oraz decyzji właściwego organu. W 2013 r. w ramach wspomnianego wyżej projektu wypuszczono na wolność stado żubrów. Stado nadmiernie się rozrosło, wychodziło poza obszar projektu i – zdaniem właścicieli lasów – powodowało znaczne szkody w drzewostanach. W wyniku licznych sporów sądowych jako środek zapobiegający szkodom ograniczono swobodę przemieszczania się stada i dopuszczono jego zagrodzenie. Organizacja ochrony przyrody BUND (*Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*) złożyła do sądu wnioski o uwolnienie zwierząt. Ostatecznie zgodnie z decyzją Wyższego Sądu Administracyjnego Nadrenii Północnej-Westfalii w Münster (postanowienie z dnia 25 lutego 2025 r., sygn. akt 21 B 869/24) wniosek został odrzucony, a żubry pozostają w zagrodzie¹⁰.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Analizowana propozycja legislacyjna obarczona jest usterkami natury konstrukcyjnej, które skutkują zmniejszeniem czytelności tekstu prowadzącym do trudności interpretacyjnych, a zatem i obniżeniem poziomu pewności prawa, a co za tym idzie także poziomu bezpieczeństwa prawnego.

Projektowany ust. 3 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt przewiduje możliwość płoszenia zwierząt wolno żyjących (dzikich). Zgodnie z art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie zwierząt pod tym pojęciem rozumie się zwierzęta nieudomowione żyjące w warunkach niezależnych od człowieka, a więc, jak wskazuje się w piśmiennictwie, osobniki należące do gatunków, które w swoich naturalnych warunkach charakteryzują się wspomnianymi cechami¹¹. Projektowany przepis *prima facie* dopuszcza więc płoszenie w stosunku do szeroko ujętej grupy zwierząt. Jednocześnie działanie to ma odbywać się w oparciu o zezwolenie wydane na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, albo art. 9a ust. 1 Prawa łowieckiego. Zezwolenia te odnoszą się zaś odpowiednio

⁹ Informacje o projekcie na stronie Federalnej Agencji Ochrony Przyrody (*Bundesamt für Naturschutz*): <https://www.bfn.de/projektsteckbriefe/wisente-im-rothaargebirge>.

¹⁰ Wisente bleiben vorerst im Gatter, „Legal Tribune Online”, 26 II 2025 r., <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ovg-nrw-21b86924-wisente-artenschutz-bund?utm>.

¹¹ Por. Z. B. Gądzik, *Przestępstwo znęcania się nad zwierzętami wolno żyjącymi (dzikimi)*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 3, s. 129.

do zwierząt objętych ochroną ścisłą albo częściową¹² oraz zwierząt łownych¹³, a nie wszystkich gatunków spełniających definicję zwierzęcia wolno żyjącego (dzikiego). W tym kontekście należy wskazać na funkcjonowanie dyrektywy wykładni językowej zakazującej interpretacji prowadzącej do uznania, że fragmenty przepisów prawnych albo i całe przepisy są zbędne (zakaz wykładni *per non est*), co wynika z założenia, iż racjonalny prawodawca nie posługuje się niepotrzebnymi wyrażeniami i zwrotami w tekstach prawnych¹⁴. Dyrektywa ta znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, w którym podkreśla się, że „niedopuszczalne jest takie ustalenie znaczenia przepisu, przy którym pewne jego zwroty traktowane są jako niemające znaczenia, a więc są wręcz zbędne”¹⁵, czy też, w nieco innym ujęciu, iż „nie można przyjąć takiej wykładni danego przepisu, w świetle której jakaś jego część byłaby bezprzedmiotowa i pozbawiona sensu”¹⁶.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że projektowany ust. 3 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt odwołując się do art. 56 ustawy o ochronie przyrody przewiduje możliwość uzyskania zezwolenia na płoszenie zwierząt objętych zarówno ochroną ścisłą, jak i częściową, w przypadku gdy organem udzielającym miałby być Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska i zezwolenia na płoszenie jedynie zwierząt objętych ochroną ścisłą, w przypadku gdy organem udzielającym miałby być regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jest to o tyle istotne, że projektowany przepis odnosząc się wyłącznie do płoszenia zwierząt mógłby zostać uznany (w przypadku uchwalenia) za unormowanie szczególne (*lex specialis*) wobec art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody (przewidującego możliwość wydania zezwolenia na dokonanie także innych niż płoszenie czynności objętych zasadniczo zakazem), który w tym układzie stanowiłby unormowanie ogólne (*lex generalis*). Odrzucenie tego poglądu wymagałoby bowiem uznania projektowanego art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt za zbędny (co stanowiłoby naruszenie wyżej wspomnianego zakazu wykładni *per non est*) albo stanowiący w zakresie możliwości wydania zezwolenia na odstąpienie od zakazu płoszenia *superfluum* ustawowe – to zaś, w świetle orzecznictwa konstytucyjnego, „przy założeniu «racjonalności ustawodawcy» nie jest konkluzją do zaaprobowania”¹⁷, przynajmniej co do zasady. Przyjęcie, że pomiędzy wskazanymi unormowaniami zachodzi relacja przepis szczególny – przepis ogólny implikowałoby zaś konieczność sięgnięcia po regułę zakładającą, iż przepis szczególny w zakresie swego normowania wyłącza stosowanie przepisu ogólnego (*lex specialis derogat legi generali*)¹⁸.

¹² Wykaz gatunków objętych ochroną ścisłą zawiera załącznik nr 1, a objętych ochroną częściową załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt, Dz. U. z 2022 r. poz. 2380.

¹³ Wykaz gatunków zwierząt łownych zawiera rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych, Dz. U. z 2023 r. poz. 2454.

¹⁴ Szerzej patrz np. M. Krzemiński, O. Pogorzelski, *Zakaz wykładni per non est [w:] Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 556 i nast.

¹⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 16 III 2000 r., sygn. akt I KZP 53/99, LEX nr 39499.

¹⁶ Wyrok NSA w Warszawie z 30 X 2003 r., sygn. akt III SA 2290/02, LEX nr 111991.

¹⁷ Wyrok TK z 11 V 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 5A/2004, poz. 41.

¹⁸ Szerzej patrz np. R. Michalczak, M. Pach, *Lex specialis derogat legi generali [w:] Argumenty i rozumowania...*, op. cit., s. 719 i nast.

Trzeba przy tym zwrócić uwagę także na fakt, iż w funkcjonującej kulturze prawnej przyjęta została dyrektywa interpretacyjna nakazująca odrzucenie interpretacji prowadzącej do absurdalnych lub niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji (*argumentum ad absurdum*)¹⁹. Przy czym, dyrektywa ta, jak podkreślono w orzecznictwie sądowym, uzasadnia odstępianie od zakazu wykładni *per non est*²⁰. Treść projektowanego ust. 3 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt sprowadzić można do formuły „uprawnione jest płoszenie wszystkich zwierząt wolnożyjących (dzikich)²¹, ale tylko niektórych z nich (tych objętych ochroną albo należących do grupy zwierząt łownych)”, jednakże takie jego rozumienie prowadzi do absurdu. Zastosowanie w odniesieniu do tego przepisu dyrektywy *argumentum ad absurdum* musiałoby prowadzić do uznania, iż: a) pozbawione znaczenia normatywnego jest sformułowanie „[d]opuszcza się płoszenie zwierząt wolnożyjących (dzikich)”, a zatem przepis ten stanowi *superfluum* ustawowe potwierdzające jedynie możliwość płoszenia zwierząt objętych ochroną oraz zwierząt łownych wynikającą już ze stosownych regulacji ustawy o ochronie przyrody oraz Prawa łowieckiego (a zatem jest funkcjonalnie zbędny) albo że b) pozbawione znaczenia jest odesłanie do unormowań ustawy o ochronie przyrody oraz Prawa łowieckiego. Przyjęcie drugiej z zaprezentowanych możliwości skutkowałoby uznaniem możliwości płoszenia zwierząt wolnożyjących (nieobjętych ochroną, czy też niebędących zwierzętami łownymi) bez konieczności postępowania zgodnie ze sformalizowaną procedurą.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić trzeba, że wewnętrzna niespójność projektowanego ust. 3 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt co najmniej utrudniałaby odczytanie woli prawodawcy w zakresie przyznawanego uprawnienia. Taki stan rzeczy może zaś rodzić wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, jako że w ocenie Trybunału Konstytucyjnego jedną z najważniejszych cech porządku prawnego jest „realizacja zasady jasności i pewności prawa i wynikającego z nich poczucia bezpieczeństwa prawnego dla wszystkich uczestników obrotu prawnego”²². „Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie”²³. Zgodnie z prezentowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw, art. 31 ust. 3

¹⁹ Szerzej zob. np. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 170 i nast.

²⁰ Por. wyrok SN z 7 VIII 2003 r., sygn. akt IV CKN 227/01, LEX nr 146448.

²¹ Zgodnie z regułami języka nazwy przysługujące przedmiotom ze względu na przypisywane im cechy (nazwy generalne) odnoszą się do wszystkich przedmiotów danego rodzaju (posiadających określony zespół cech) – por. Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Warszawa 2014, s. 28–29.

²² Wyrok TK z 5 X 1999 r., sygn. akt U 4/99, OTK ZU 6/1999, poz. 118.

²³ Wyrok TK z 21 III 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU 3/2001, poz. 51.

zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego”²⁴.

Projektowany ust. 4 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt przewiduje możliwość płoszenia osobników niedźwiedzia brunatnego i żubra przy wykorzystaniu amunicji niepenetracyjnej wystrzeliwanej z broni gładkolufowej, także przez osoby posiadające pozwolenie na broń do celów łowieckich, o ile opcja ta zostanie przewidziana w pozwoleniu wydanym na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Jednocześnie zgodnie z projektowanym ust. 5 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt amunicja niepenetracyjna miałaby być sprzedawana „w celu płoszenia osobników niedźwiedzia brunatnego lub żubra” podmiotom wskazanym w art. 61 ust. 4 pkt 1 lub 7 ustawy o wytwarzaniu i obrocie materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym i na warunkach w tych regulacjach wskazanych, uzupełnionych o konieczność przedłożenia zezwolenia na „wykorzystanie broni gładkolufowej z użyciem amunicji niepenetracyjnej w celu płoszenia osobników niedźwiedzia brunatnego lub żubra”.

Odnosząc się do wspomnianych propozycji normatywnych należy wskazać, że art. 56 ustawy o ochronie przyrody nie określa katalogu „dozwolonych metod” płoszenia zwierząt, w związku z czym przyjąć trzeba, że tylko istnienie regulacji szczególnej wyłączającej możliwość sięgnięcia po daną metodę zamyka *in genere* drogę do jej stosowania – bowiem w myśl dyrektywy interpretacyjnej *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (tam, gdzie ustawa nie rozróżnia, nie naszą jest rzeczą wprowadzać rozróżnienie) „skoro przepis nie zawiera ograniczeń [...] powinien być tłumaczony tak szeroko, jak pozwala na to jego brzmienie”²⁵. Z uwagi na brak unormowania zakazującego wykorzystywania amunicji niepenetracyjnej wystrzeliwanej z broni gładkolufowej do płoszenia zwierząt przyjąć trzeba, że *de lege lata* metoda ta może zostać wskazana w zezwoleniu wydanym na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. W praktyce takie zezwolenia są wydawane²⁶. W tym stanie rzeczy analizowane unormowanie (w przypadku jego uchwalenia) mogłoby zostać odczytane (m.in. z uwagi na zakaz wykładni *per non est*) jako przepis szczególny (*lex specialis*) pozwalający na płoszenia przy wykorzystaniu amunicji niepenetracyjnej wystrzeliwanej z broni gładkolufowej wyłącznie niedźwiedzi brunatnych oraz żubrów. To zaś nakazywałoby przyjąć w oparciu o wnioskowanie z przeciwności (*a contrario*)²⁷, że wskazana metoda płoszenia nie jest dopuszczalna w odniesieniu do osobników należących do gatunków innych niż niedźwiedź brunatny i żubr²⁸.

²⁴ Wyrok TK z 30 X 2001 r., sygn. akt K 33/00, OTK ZU 7/2001, poz. 217.

²⁵ Wyrok SN z 29 VIII 1995 r., sygn. akt I PRN 38/95, LEX nr 23557.

²⁶ Por. decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z 15 marca 2024 r., znak: WPN.6401.127.2024.MPL2., s. 1, <https://bip.haczow.pl/gmina-haczow-otrzymala-zgode-na-ploszenie-wilkow>.

²⁷ Szerzej patrz np. A. Dębowska, A. Grabowski, R. Michalczak, *Argument a contrario* [w:] *Argumenty i rozumowania...*, op. cit., s. 796 i nast.

²⁸ W orzecznictwie konstytucyjnym podniesiono, że „*argumentum a contrario* (dowód z przeciwności) używany jest w ramach wykładni prawa dla umocnienia rezultatów wykładni literalnej, zwłaszcza przeciwko wykładni rozszerzającej w odniesieniu do przepisów wyjątkowych lub ograniczających wolności i prawa” – tak np. wyrok TK z 26 XI 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU 9A/2003, poz. 97.

W konsekwencji mogłoby dojść do sytuacji, w której koniecznym byłoby sięgnięcie po bardziej inwazyjne rozwiązania, w przypadku gdy płoszenie takich zwierząt (np. wilków) przy wykorzystaniu innych metod okazałoby się nieskuteczne.

Z uwagi na wskazanie, że do płoszenia zwierząt przy wykorzystaniu amunicji niepenetracyjnej na podstawie wydanego zezwolenia uprawnione są także osoby posiadające pozwolenie na broń do celów łowieckich, analizowana propozycja legislacyjna mogłaby *prima facie* niwelować wątpliwości w zakresie możliwości posiadania i używania przez myśliwych takiej amunicji. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie na gruncie ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji²⁹ (dalej: ustawa o broni i amunicji) możliwe do przyjęcia są dwa stanowiska. W myśl pierwszego, opartego na literalnej wykładni przepisów tej ustawy, osoba dysponująca pozwoleniem na broń palną do celów łowieckich może posiadać każdą amunicję, która nadaje się do broni palnej dopuszczonej do polowania, tzn. jest zgodna z jej kalibrem. Zgodnie zaś z drugim stanowiskiem, myśliwy może posiadać jedynie amunicję, która w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz³⁰ została dopuszczona do użycia podczas polowania³¹. Orzecznictwo zdaje się przychylić do drugiego ze wskazanych stanowisk. Wyrażony bowiem został w nim pogląd, iż posiadanie pozwolenia na broń do celów łowieckich umożliwia nabycie tylko takiej amunicji, która pozwala na to, by „tą broń używać zgodnie z przeznaczeniem, wskazanym w tym pozwoleniu, a więc tylko do celów łowieckich”³². Przy czym, podkreśla się, że cele łowieckie oznaczają wykonywanie polowania, które zakłada „powalenie zwierzyny”³³, co w kontekście definicji polowania (zob. art. 4 ust. 2 Prawa łowieckiego) należy rozumieć jako jej uśmiercenie³⁴ umożliwiające wejście w jej posiadanie. Tymczasem amunicja niepenetracyjna z zasady celowi takiemu nie służy.

Ponadto, podnieść trzeba, że analizowana propozycja legislacyjna wiąże możliwość płoszenia zwierząt przy użyciu amunicji niepenetracyjnej z istnieniem zezwolenia wydanego na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 albo ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Zezwolenia takie są zaś, na co zwracają uwagę także Wnioskodawcy, ograniczone co do miejsca i czasu (zob. art. 56 ust. 7 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody). W konsekwencji w świetle omawianej regulacji oraz przywołanego poglądu judykatury po „wygaśnięciu zezwolenia” myśliwi posiadający amunicję niepenetracyjną (nabytą w celu płoszenia zwierząt) mogliby zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 263 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny³⁵ penalizującego posiadanie broni palnej lub amunicji bez wymaganego zezwolenia. Przy czym zabronione „wejście

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 485.

³⁰ Dz. U. Nr 61, poz. 548.

³¹ M. Kościelniak-Marszał, *Przestępstwo nielegalnego posiadania broni lub amunicji pomimo posiadania pozwolenia na broń – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 16.12.2020 r. (IV KK 420/19)*, „Palestra” 2022, nr 5, s. 102.

³² Wyrok SN z 16 XII 2020 r., sygn. akt IV KK 420/19, LEX nr 3177707.

³³ Por. wyrok NSA z 8 VI 2022 r., sygn. akt II OSK 1832/19, LEX nr 3501534.

³⁴ Por. hasło: *powalić*, pkt 2, *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/powali%C4%87.html>.

³⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

w posiadanie” w omawianym przypadku nie byłoby w istocie następstwem nagannego zachowania danej osoby, ale wynikiem działania mechanizmu prawnego, co może budzić zastrzeżenia na gruncie wywodzonej z art. 2 Konstytucji³⁶ zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakładającej na organy państwa m.in. obowiązek stanowienia prawa tak, by nie tworzyło ono swoistej pułapki dla obywatela³⁷.

Na marginesie zauważyć także trzeba, że z uwagi na wspomniane skutki projektowanego mechanizmu istnieje ryzyko, iż myśliwi nie będą chcieli uczestniczyć w płoszeniu zwierząt na warunkach przezeń określonych albo będą uczestniczyć w takich działaniach sporadycznie, co stawiałoby pod znakiem zapytania zdolność analizowanej propozycji legislacyjnej do realizacji jej celu. Wskazać zaś trzeba, że w świetle orzecznictwa konstytucyjnego zasady poprawnej legislacji (wywodzone z art. 2 Konstytucji) „zostają naruszone także w sytuacji, gdy ukształtowana treść aktu normatywnego nie stwarza możliwości osiągnięcia celów, jakie prawodawca wyznaczył wprowadzanej regulacji prawnej [...]. Rozdźwięk ten skutkuje bowiem wewnętrzną sprzecznością aktu prawnego, naruszającą wymóg dostatecznej określoności przepisów”³⁸.

Dodatkowo podnieść należy, że z analizowanym mechanizmem wiąże się immanentnie jeszcze jedna trudność interpretacyjna. Zakłada on bowiem, że myśliwy mógłby nabyć amunicję niepenetracyjną „w celu płoszenia osobników niedźwiedzia brunatnego lub żubra”, przy czym o istnieniu takiego celu przesądzałoby, jak należy przyjąć, wydanie stosownego zezwolenia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Zezwolenia takie często jednak szeroko określają katalog podmiotów uprawnionych do podejmowania określonych w nim działań, np. poprzez zastosowanie formuły: „Wnioskowane czynności będą wykonywane przez mieszkańców Gminy [...] oraz inne zainteresowane podmioty w przedmiotowym zakresie, w terminie do [...]”³⁹. W takim przypadku powstaje pytanie, czy myśliwy z innego rejonu Polski niż ten, w którym położony jest obszar, na którym miałoby dojść do płoszenia, mógłby nabyć amunicję niepenetracyjną powołując się na takie zezwolenie, czy też nie. Także ta sytuacja rodzić może wątpliwości w kontekście zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Na marginesie powyższych uwag, warto także zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁴⁰ (dalej: zasady techniki prawodawczej) ustawa powinna regulować daną dziedzinę spraw wyczerpująco, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny (§ 2 Zasad techniki prawodawczej), jednocześnie

³⁶ Por. np. wyrok TK z 19 XII 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU 7A/2002, poz. 97.

³⁷ Zob. np. wyroki TK z: 25 XI 1997 r., sygn. akt K 26/97, OTK ZU 5_6/1997, poz. 64; 15 II 2005 r., sygn. akt K 48/04, OTK ZU 2A/2005, poz. 15; 30 V 2005 r., sygn. akt P 7/04, OTK ZU 5A/2005, poz. 53; 27 I 2010 r., sygn. akt SK 41/07, OTK ZU 1A/2010, poz. 5; 15 IV 2021 r., sygn. akt K 20/20, OTK ZU A/2021, poz. 31.

³⁸ Wyrok TK z 30 XI 2011 r., sygn. akt K 1/10, OTK ZU 9A/2011, poz. 99.

³⁹ Tak np. decyzja Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z 15 marca 2024 r., *op. cit.*, s. 1.

⁴⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

niedozwolonym jest zamieszczanie w niej przepisów regulujących sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy oraz podmiotowy (§ 3 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej). W tym kontekście zauważyć należy, iż analizowana propozycja legislacyjna zakłada wprowadzenie do ustawy o ochronie zwierząt przepisów dotyczących: a) płoszenia zwierząt objętych ochroną (niedźwiedź, żubrów), która to materia unormowana jest w ustawie o ochronie przyrody; b) zasad sprzedaży i nabywania amunicji regulowanych przez ustawę o wytwarzaniu i obrocie materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz ustawę o broni i amunicji. Przywołane uregulowania zasad techniki prawodawczej składają się, jak wskazuje doktryna, na zasadę konsekwencji w określaniu zakresu ustawy⁴¹, która służy zwiększeniu czytelności systemu prawnego oraz ułatwieniu wyszukiwania informacji o prawie obowiązującym w danej dziedzinie – sprzyjając m.in. uregulowaniu danej materii w sposób jednolity i spójny, co pozwala na uniknięcie luk, sprzeczności, czy też zbędnych powtórzeń⁴². W świetle wcześniejszych ustaleń analizowana propozycja legislacyjna jawi się jako nierespektująca wspomnianej zasady techniki prawodawczej.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁴³. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴⁴.

2.

Deklarowany cel ustawy (tj. „skuteczniejsze i sprawniejsze prowadzenie działań niwelujących niebezpieczne dla zdrowia i życia ludzi sytuacje”) wiąże się z zakresem art. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), który – w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) – nakazuje odpowiednią ochronę życia ludzkiego, także w sytuacjach różnego rodzaju zagrożeń. Z drugiej jednak strony wymieniony przepis ani orzecznictwo nie normują bliżej sposobów ochrony życia ludzkiego przed dziko żyjącymi zwierzętami. Można zatem uznać, że proponowane rozwiązania nie naruszają EKPC.

⁴¹ G. Wierczyński, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do § 3 zasad techniki prawodawczej, s. 63 (teza 6).

⁴² Por. *ibidem*, komentarz do § 2 Zasad techniki prawodawczej, s. 56 (teza 1 i 2).

⁴³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Elżbieta Burkiewicz)*, opinia BEOS z 30 IX 2025 r., BEOS-WPEiM-1876/25.

⁴⁴ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Elżbieta Burkiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 30 IX 2025 r., BEOS-WPEiM-1877/25.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Przedstawiona w dalszej części opinii analiza skutków (punkty: VI, VII i VIII) oparta jest na założeniu, że omówione powyżej (punkt V) wady konstrukcyjne proponowanych regulacji zostaną usunięte, co powinno umożliwić realizację przewidzianych przez Wnioskodawców celów.

A) Podmioty, na które wpływa projekt

Proponowana ustawa będzie miała znaczenie przede wszystkim dla mieszkańców tych gmin, w których dochodzi do zagrażających ich zdrowiu i życiu spotkań z osobnikami wspomnianych dwóch gatunków dzikich zwierząt. W przypadku niedźwiedzi są to głównie gminy bieszczadzkie, w mniejszym stopniu gminy tatrzańskie i te znajdujące się w granicach Beskidu Żywieckiego. W przypadku żubrów, to głównie gminy w województwie podlaskim, sąsiadujące z Puszcą Białowieską oraz Puszcą Knyszyńską. Omawiany problem może dotyczyć też innych obszarów, na których występują wolne populacje żubrów, np. w sąsiedztwie Puszczy Boreckiej (woj. warmińsko-mazurskie), Bieszczadach i zachodniej Polsce (woj. zachodniopomorskie). Oprócz mieszkańców tych terenów ustawa będzie mieć znaczenie również dla odwiedzających je turystów.

Drugą grupą podmiotów, na które wpłyną projektowane przepisy są organy uprawnione do wydawania zezwoleń na płoszenie gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą. Są to Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz ci regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, których obszary działania obejmują potencjalne miejsca niebezpiecznych spotkań z omawianymi gatunkami (RDOŚ w Rzeszowie, Krakowie, Katowicach oraz w Białymstoku).

Trzecią grupę podmiotów stanowią osoby posiadające pozwolenie na broń dla celów łowieckich, a więc myśliwi – członkowie Polskiego Związku Łowieckiego, którym ustawa przyznaje uprawnienia do stosowania amunicji niepenetracyjnej w celu płoszenia niedźwiedzi i żubrów.

B) Wpływ na społeczeństwo

Przedstawiony w DSR opis skutków społecznych wydaje się trafny. Dopuszczenie amunicji niepenetracyjnej do płoszenia osobników omawianych dwóch gatunków wywoła pozytywne skutki społeczne. Umożliwi bowiem zwiększenie skuteczności płoszenia, tym samym ograniczy liczbę przypadków, kiedy niedźwiedzie i żubry stanowią zagrożenie dla ludzi. W ten sposób ustawa przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców oraz osób (głównie turystów) czasowo przebywających na terenach występowania tych gatunków zwierząt. Słusznie podkreślają projektodawcy, że wprowadzenie proponowanych rozwiązań spowoduje zarazem większą społeczną akceptację dla ochrony obu gatunków i zmniejszenie presji na tak radykalne rozwiązania jak odstrzał osobników powodujących zagrożenia.

Warto przypomnieć, że w bieszczadzkiej gminie Cisna od początku 2025 r. do lipca odnotowano 65 przypadków podejścia niedźwiedzi do domostw (w 2020 r.

takich sytuacji było 40, a w roku 2023 i 2024 – ok. 100 rocznie).⁴⁵ W 2024 r. na wniosek Gminy Cisna Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydał decyzję zezwalającą na eliminację maksymalnie trzech osobników niedźwiedzia brunatnego. Decyzja dotyczyła osobników, które regularnie pojawiają się na terenach zamieszkałych – przy domach, placach zabaw, sklepach. Wcześniejsze próby przesiedlenia tych zwierząt nie przyniosły efektu – niedźwiedzie wracały w te same miejsca. Ostatecznie decyzja ta, jak dotąd, nie została wykonana. Z kolei w marcu br., na podstawie decyzji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, odstrzelony został w Białowieży żubr. Zdaniem cytowanej w mediach przedstawicielki Białowieskiego PN zwierzę zachowywało się agresywnie. Żubr przychodził w ciągu dnia do Parku Pałacowego, próbował atakować samochody, którymi pracownicy go przepłaszali, był dwa razy wywieziony, ale za każdym razem wracał i stwarzał zagrożenie dla ludzi.⁴⁶

Umożliwienie odstraszania amunicją niepenetracyjną może więc zwiększyć nie tylko poziom bezpieczeństwa ludzi, ale też – w pewnym stopniu – bezpieczeństwa omawianych gatunków zwierząt.

C) Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych udział wzięło łącznie 320 osób. Opinie na temat proponowanych zmian były skrajnie podzielone: na pytanie czy przyjęcie tej ustawy jest potrzebne, 46% ankietowanych wyraziło zdecydowaną zgodę, a 45% zdecydowany brak zgody. Zarazem 47% uczestników konsultacji wyraziło „zdecydowany brak zgody” dla proponowanych rozwiązań, a 42% – zdecydowanie je poparło. Na pytanie czy wskazany problem mógłby zostać rozwiązany inaczej niż w drodze projektowanej ustawy, 36% odpowiedziało – Tak, i dokładnie taki sam odsetek osób odpowiedział – Nie. Wśród podnoszonych zastrzeżeń, wyrażanych obaw i propozycji innych zmian można wymienić następujące:

- zdaniem ankietowanych zezwolenie na użycie amunicji niepenetrującej nie rozwiąże problemu, ponieważ jego główną przyczyną jest niewłaściwa gospodarka odpadami komunalnymi, w tym przede wszystkim pozostawianie niezabezpieczonych odpadów żywności, poza tym – zdaniem niektórych osób – odstraszanie nie jest skuteczne i daje tylko chwilowy efekt, może też podnieść poziom agresji zwierzęcia i spowodować atak na człowieka ze zwiększoną siłą;⁴⁷
- istnieje ryzyko, że użycie amunicji niepenetracyjnej ze zbyt bliskiej odległości, może zranić zwierzę, złamać kości, oślepić, uszkodzić ucho wewnętrzne, a w skrajnych przypadkach nawet doprowadzić do śmierci;⁴⁸

⁴⁵ Źródło: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska; <https://www.gov.pl/web/gdos/co-3-dni-niedzwiedzie-zagrazaja-mieszkancom-gminy-cisna>.

⁴⁶ Źródło: *Nie żyje żubr z Białowieży. Władze parku potwierdzają. "Stwarzał zagrożenie"*; Gazeta.pl, 12 marca 2025 r.; https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,31762743,nie-zyje-zubr-z-bialowiezy-wladze-parku-potwierdzaja-stwarzal.html?fbclid=IwY2xjawNcZ2pleHRuA2FibQlXMAbicmlkETBGeTlscUNDVmRubzJoejZhAR4fmfark3OrPffu6-iJVqmhXWqQteJA_8Fqi8zRfXR-XuIWf3JdFKU9Tj_tg_aem_OUxxkRqBQ6pvvaKFsoBSFQ.

⁴⁷ ID ankiety: 74563, 79133, 60112, 53329, 53074.

⁴⁸ ID ankiety: 72235, 75682, 71465.

- należałoby rozszerzyć możliwości używania amunicji niepenetracyjnej na inne gatunki zwierząt, np. wilki.⁴⁹

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zdaniem projektodawców proponowana ustawa nie wywoła bezpośrednich skutków gospodarczych. Analizowany projekt nie wpływa bowiem na konkurencyjność gospodarki, przedsiębiorczość i rynek pracy. Warto jednak zauważyć, że wynikająca z ustawy większa skuteczność odstraszania może w jakimś stopniu przyczynić się do ograniczenia szkód wyrządzanych przez żubry w uprawach rolnych i przez niedźwiedzie np. w pasiekach. Nie przesądzając o wartości finansowej tego rodzaju szkód, można przyjąć, że będą one jednak zawsze miały charakter lokalny, ograniczony do obszarów występowania obu gatunków.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Rozpatrywany projekt może mieć wpływ na budżet państwa, nie będzie z kolei oddziaływał na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawione przez Wnioskodawcę rozwiązanie może oddziaływać bowiem na potencjalne zmniejszenie liczby wniosków o odszkodowanie Skarbu Państwa z tytułu wyrządzonych szkód przez żubry i niedźwiedzie brunatne na podstawie art. 126 ustawy o ochronie przyrody⁵⁰. Tym samym potencjalnie możliwe jest ograniczenie wydatków budżetowych w tym zakresie. Należy jednak wskazać, iż zgodnie z ustawą odszkodowania za szkody są pokrywane głównie ze środków regionalnych dyrekcji ochrony środowiska (dysponent III stopnia w części 41 – Środowisko).

Zgodnie z powyższym artykułem przedmiotowej ustawy, Skarb Państwa odpowiada za szkody wyrządzone przez żubry i niedźwiedzie. Odpowiedzialność ta jednak nie obejmuje utraconych korzyści.

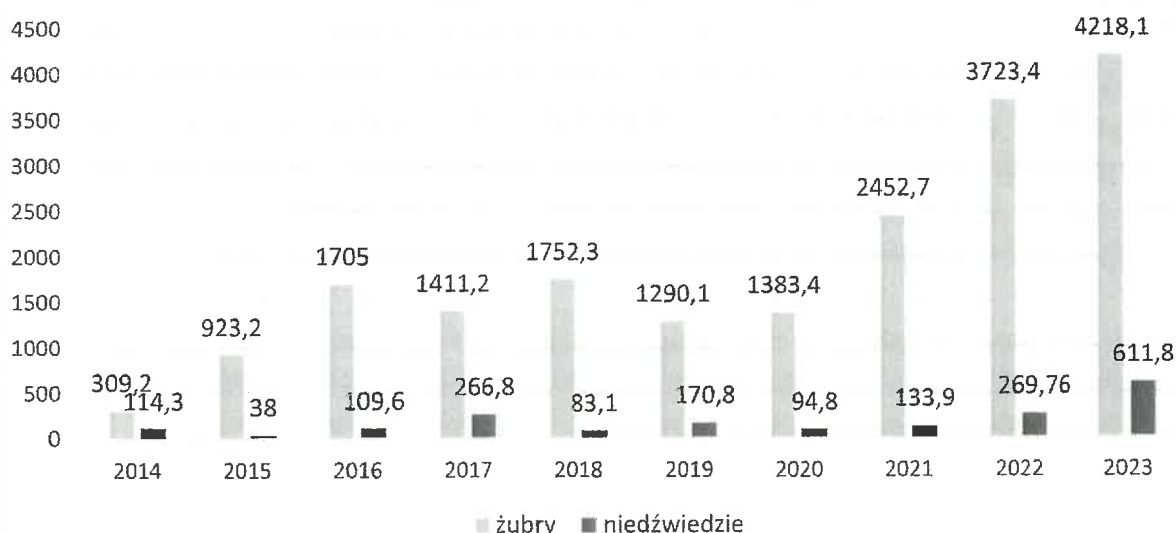
Na poniższym wykresie wskazano dotychczasową roczną wartość odszkodowań wypłacanych przez Skarb Państwa za szkody wyrządzone przez żubry i niedźwiedzie w okresie 10 lat (2014-2023) na podstawie informacji uzyskanych z Ministerstwa Klimatu i Środowiska⁵¹.

⁴⁹ ID ankiety: 75797, 53925, 84390, 54495. Warto zauważyć, zgodnie z analizą w p. V niniejszej opinii, prawna możliwość stosowania amunicji niepenetracyjnej do płoszenia wilków już istnieje.

⁵⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.

⁵¹ Materiał na temat szkód wyrządzanych przez zwierzęta chronione w gospodarstwach rolnych w związku z 19. posiedzeniem senackiej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi 11 lutego 2025 r.

Wartość odszkodowań wypłaconych za szkody wyrządzone przez żubry i niedźwiedzie w latach 2014-2023 (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Klimatu i Środowiska

Należy zatem zauważyć, iż od 2021 r. widoczny jest rosnący trend wydatków publicznych na przedmiotowe odszkodowania, w szczególności w przypadku szkód powodowanych przez żubry. W 2023 r. ich łączna wartość przekroczyła kwotę 4,2 mln zł. Najwięcej szkód żubry wyrządzają w województwie podlaskim, zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim. Podstawowym rodzajem szkód powodowanych przez żubry to szkody w zbożu i uprawach rzepaku. Z kolei szkody powodowane przez niedźwiedzia występują jedynie w województwie podkarpackim, małopolskim i śląskim i są to szkody wyrządzane głównie w pasiekach i w 2023 r. wyniosły ponad 600 tys. zł.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie proponowanego rozwiązania legislacyjnego nie wywoła istotnej zmiany obciążeń administracyjnych.

Projektowana regulacja nie spowoduje zmian w obciążeniach administracyjnych przedsiębiorców.

Proponowana zmiana ustawy może potencjalnie zmniejszyć obciążenia administracyjne związane z procesem odszkodowawczym, co dotyczy w szczególności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska lub dyrekcji parków narodowych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: 1. Przyjęcie rozwiązania legislacyjnego zawartego w analizowanym projekcie z uwagi na usterki natury konstrukcyjnej, którymi jest ono dotknięte, prowadziłyby do zmniejszenia czytelności systemu prawnego i wystąpienia trudności interpretacyjnych skutkujących obniżeniem poziomu pewności prawa, a co za tym idzie także bezpieczeństwa prawnego.

2. Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z EKPC.

Analiza skutków społecznych, gospodarczych i finansowych została oparta na założeniu, że wady konstrukcyjne proponowanych regulacji będą usunięte, co umożliwi osiągnięcie przewidzianych przez Wnioskodawców celów.

2. Skutki społeczne: Proponowana ustawa będzie miała znaczenie dla mieszkańców tych gmin, w których dochodzi do zagrażających zdrowiu i życiu spotkań z żubrami i niedźwiedziami. Będzie mieć też znaczenie dla odwiedzających te gminy turystów. Ponadto ustawa wpłynie na organy uprawnione do wydawania zezwoleń na płoszenie gatunków zwierząt objętych ochroną ścisłą (tj. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w czterech województwach), a także członków Polskiego Związku Łowieckiego z czterech wspomnianych województw, którym ustawa przyznaje uprawnienia do stosowania amunicji niepenetracyjnej w celu płoszenia niedźwiedzi i żubrów. Ustawa wywoła pozytywne skutki społeczne. Umożliwi zwiększenie skuteczności płoszenia i ograniczy liczbę przypadków, kiedy niedźwiedzie i żubry stanowią zagrożenie dla ludzi. Tym samym przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców oraz osób (głównie turystów) czasowo przebywających na terenach występowania tych gatunków zwierząt. Zarazem zwiększy się społeczna akceptacja dla ochrony obu gatunków, przy zmniejszeniu presji na odstrzał osobników powodujących zagrożenia. W konsultacjach społecznych udział wzięło łącznie 320 osób. Opinie na temat proponowanych zmian były skrajnie podzielone: niemal połowa ankietowanych poparła proponowane rozwiązania, podobny odsetek był im zdecydowanie przeciwny.

3. Skutki gospodarcze: Proponowana ustawa nie wywoła bezpośrednich skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Proponowane zmiany w ustawie mogą przyczynić się do potencjalnego zmniejszenia wydatków budżetu państwa z tytułu obciążających Skarb Państwa odszkodowań za szkody powodowane przez rozpatrywane w projekcie dwa gatunki zwierząt objętych ścisłą ochroną.

5. Rozwiązania zagraniczne: W wielu państwach europejskich – m.in. w Finlandii, Francji i Niemczech – stosuje się różne modele reagowania na incydenty z udziałem dużych, chronionych ssaków. We Francji w Pirenejach obowiązuje „wzmocnione

odstraszanie” na podstawie derogacji (środki świetlno-dźwiękowe oraz kontrolowane strzały z broni gładkolufowej przez wyszkolonych funkcjonariuszy), natomiast w Finlandii – zgodnie z państwowym planem zarządzania populacją niedźwiedzi – stosuje się prewencję, szybkie interwencje policji i kół łowieckich oraz, w uzasadnionych sytuacjach, selektywne polowania przy zachowaniu korzystnego stanu ochrony. W Niemczech, w projekcie reintrodukcji żubrów w Nadrenii Północnej-Westfalii, priorytetem pozostaje zarządzanie siedliskiem i ograniczanie konfliktów; po sporach prawnych stado utrzymywane jest obecnie w zagrodzie.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Daniela Kupis, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Bartłomiej Oszkinis, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Izabela Bień, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

Mirosław Gwiazdowicz, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VI, VII, X, XI.2, XI.3)

dr hab. Kamilla Marchewka-Bartkowiak, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

