



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.110.2025

Warszawa, 16 marca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 1765).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Klimatu i Środowiska do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 1765)

I. Opis projektu

Poselski projekt ustawy¹⁾ wprowadza zmiany w ustawie o ochronie zwierząt²⁾, umożliwiające płoszenie zwierząt wolnożyjących (dzikich) na podstawie zezwoleń na odstępstwo od zakazów w stosunku do dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową (wydawanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska) i zezwoleń na odstępstwo od zakazu płoszenia w stosunku do zwierząt łownych (wydawanych przez marszałków województw). Projekt ustawy wprowadza możliwość płoszenia niedźwiedzi brunatnych i żubrów za pomocą broni gładkolufowej z amunicją niepenetracyjną.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu celem projektowanych zmian jest zwiększenie bezpieczeństwa ludzi przez skuteczniejsze odstraszanie konfliktowych osobników wskazanych gatunków zwierząt, które coraz częściej zbliżają się do zabudowań w poszukiwaniu pokarmu, co prowadzi do habituacji i potencjalnych ataków. Proponowane rozwiązanie rozszerza uprawnienia myśliwych posiadających odpowiednie pozwolenia, bez naruszania ścisłej ochrony gatunkowej. Projektowana regulacja miałaby wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Stan faktyczny i obowiązujący stan prawny

Dawniej niedźwiedzie można było spotkać na terenach leśnych całej Polski. Ich liczebność sukcesywnie malała na skutek polowań, a obszar występowania kurczył się na rzecz siedlisk ludzkich – w połowie XX wieku według ówczesnych szacunków w polskich górach żyło zaledwie kilkanaście osobników. Trend spadkowy odwrócił się z początkiem lat 50. XX wieku, kiedy to niedźwiedź uzyskał status gatunku chronionego. Od czasu ponownego zasiedlenia przez niedźwiedzia w polskiej części Karpat istnieje pięć jego stałych ostoj: Beskid Żywiecki, Tatry, Beskid Sądecki, Beskid Niski i Bieszczady.

Na podstawie zebranych danych można wskazać, że liczebność populacji niedźwiedzia wyniosła 404 osobników w 2024 r. (łącznie w województwach podkarpackim, małopolskim, oraz śląskim, z największą – 339 osobniki w 2024 r., sukcesywnie przyrastającą z roku na rok liczbą osobników w województwie podkarpackim). Populacja niedźwiedzia w Polsce, z uwagi na duże rewiry osobnicze, ma charakter transgraniczny i tym samym jej wielkość jest uzależniona od zarządzania tym gatunkiem w krajach graniczących z Polską.

¹⁾ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1765>.

²⁾ ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2023 r. poz. 1580).

Żubr jeszcze nie tak dawno, według Czerwonej Księgi Gatunków Zagrożonych Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN), był klasyfikowany jako „gatunek zagrożony wyginięciem”. Dzięki działaniom ochronnym, jakie są cały czas podejmowane, zagrożenie dla żubrów zmniejszyło się i jego pozycja w klasyfikacji obecnie ma status „gatunek bliski zagrożenia”. Populacja żubra w Polsce wynosi około 3000 osobników, z czego ok. 2800 żyje na wolności, a ok. 200 przebywa w hodowlach zamkniętych, takich jak ogrody zoologiczne czy ośrodki hodowli. Największe skupiska żubrów występują w Puszczy Białowieskiej (ok. 870 osobników), Bieszczadach (ok. 765), Puszczy Knyszyńskiej (ok. 560) oraz w zachodniej Polsce (ok. 465). Mniejsze populacje znajdują się m.in. w Puszczy Boreckiej, Augustowskiej, Rominckiej oraz w Lasach Janowskich.

Zarówno niedźwiedź, jak i żubr wykazują dużą habituację – przyzwyczajenie do obecności człowieka i zabudowań, najczęściej na drodze pokarmowej. Istnieje wyraźny związek między liczbą niedźwiedzi uwarunkowanych pokarmowo, a ilością niezabezpieczonych odpadów czy pokarmu pochodzenia antropogenicznego. Jak pokazują doświadczenia z innych krajów, przy stałym dostępnym pokarmie pochodzenia antropogenicznego (przykładowo odpady, karma dla zwierząt domowych, miejsca dokarmiania dziko występujących zwierząt) pojawiają się kolejne niedźwiedzie uwarunkowane na taki pokarm, nawet kiedy populacja jest regulowana przez odstrzał.

Warto jednak podkreślić, że ograniczenie dostępu do pokarmu pochodzenia antropogenicznego jest oceniane jako najskuteczniejszy oraz kluczowy sposób zapobiegania warunkowaniu na taki pokarm. W konsekwencji maleje liczba sytuacji konfliktowych z udziałem niedźwiedzi, ze wskaźnikami sukcesu sięgającymi ponad 90 % (Majić Skrbinšek i in. 2015³⁾). Jeżeli czynnik wabiący nie może zostać usunięty, należy go właściwie i trwale zabezpieczyć, tj. tak, aby niedźwiedzie nie miały do niego dostępu. Z kolei w stosunku do żubrów dobrym środkiem przeciwdziałania habituacji (oraz powodowania szkód) jest uszczelnianie ogrodzeń czy stosowanie pastuchów elektrycznych.

W aktualnym stanie prawnym użycie broni gładkolufowej oraz płoszenie dzikich zwierząt jest ściśle regulowane przez szereg aktów prawnych. Przepisy te koncentrują się na zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, ochronie zwierząt objętych ochroną gatunkową lub będących gatunkami łownymi oraz kontroli dostępu do broni palnej i amunicji specjalistycznej.

Ustawa o ochronie zwierząt w swoim obecnym brzmieniu nie przewiduje możliwości użycia broni palnej w celu płoszenia zwierząt. Jej przepisy odnoszą się głównie do kwestii uśmiercania zwierząt w kontekście humanitarnego traktowania, uboju czy eliminacji osobników w sytuacjach zagrożenia sanitarnego. Brak jest regulacji odnoszących się wprost do takiej formy niepokojenia zwierząt, w tym umożliwiających wykorzystanie środków o charakterze awersyjnym.

³⁾ Majić Skrbinšek i in. 2015. Defining, preventing, and reacting to problem bear behaviour in Europe. Report to DG Environment, European Commission, by Istituto Ecologia Applicata, Rome under contract no. 07.0307 2013 654446 S ER B3

Natomiast ustawa o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁴⁾, która reguluje zasady i przypadki używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego (do których zalicza się broń gładkolufową z amunicją niepenetracyjną) wprost nie ma zastosowania do ustawy o ochronie zwierząt. Można jednak przyjąć, że dopuszcza ona pośrednio użycie amunicji niepenetracyjnej wobec zwierząt, których zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu człowieka. Byłoby to jednak działanie w obronie koniecznej, a nie „płoszenie” w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody⁵⁾. Ponadto uprawnione do używania lub wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej na podstawie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej są wyłącznie podmioty wymienione w art. 2 tej ustawy. Są to m.in. funkcjonariusze Policji, strażnicy Państwowej Straży Łowieckiej, Straży Leśnej, Straży Parku oraz straże gminnych. Osoby fizyczne, w tym myśliwi, nie są objęte zakresem tej ustawy, co oznacza, że nie mogą legalnie wykorzystywać broni palnej oraz środka przymusu bezpośredniego w postaci użycia pocisków niepenetracyjnych w celu płoszenia zwierząt, nawet jeżeli posiadają pozwolenie na broń w celach łowieckich.

Żubr i niedźwiedź podlegają ścisłej ochronie gatunkowej na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt⁶⁾. Ochrona obydwu gatunków wynika także z zobowiązań międzynarodowych Polski, w tym Konwencji bernerńskiej o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk⁷⁾, a także dyrektywy siedliskowej⁸⁾.

Ustawa o ochronie przyrody w art. 56 przewiduje możliwość wydania zezwoleń na umyślne płoszenie i niepokojenie dziko występujących zwierząt objętych ochroną gatunkową, takich jak niedźwiedź brunatny czy żubr. Zezwolenia te są wydawane przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska albo regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, a na obszarze parku narodowego przez ministra właściwego do spraw środowiska.

Z kolei w odniesieniu do zwierząt łownych, zgodnie z ustawą – Prawo łowieckie⁹⁾ marszałek województwa, po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego, może zezwolić na odstępstwo od zakazu płoszenia zwierząt łownych. Zezwolenie może być wydane w przypadku braku rozwiązań alternatywnych oraz jeżeli nie jest szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji zwierząt łownych.

Ustawa o broni i amunicji¹⁰⁾ reguluje zasady uzyskiwania pozwoleń na broń, w tym w celach łowieckich. Osoby posiadające takie pozwolenie mogą legalnie nabywać i posiadać broń gładkolufową, jednak jej użycie jest ograniczone do celów określonych w pozwoleniu,

⁴⁾ ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Dz. U. z 2025 r. poz. 555).

⁵⁾ ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13).

⁶⁾ rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 2380).

⁷⁾ Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r. (Dz. U. z 1996 r. poz. 263, z późn. zm.).

⁸⁾ Dyrektywa 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 22.07.1992, str. 7 – Dz. Urz. Polskie wydanie specjalne rozdz. 15; t. 2; str. 102, z późn. zm.).

⁹⁾ ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2025 r. poz. 539).

¹⁰⁾ ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz. U. z 2024 r. poz. 485).

tj. polowań, treningów strzeleckich czy kolekcjonerstwa. Użycie broni w celu płoszenia zwierząt nie mieści się w zakresie standardowego pozwolenia łowieckiego.

Dodatkowo ustawa o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym¹¹⁾ reguluje zasady sprzedaży amunicji specjalistycznej, w tym niepenetracyjnej. Amunicja taka może być sprzedawana osobom fizycznym posiadającym odpowiednie pozwolenie na broń lub podmiotom, które uzyskały odpowiednią koncesję.

III. Stanowisko Rządu

W przypadku konfliktowych osobników zwierząt objętych ochroną gatunkową możliwe jest wydanie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska lub ministra właściwego do spraw środowiska zezwolenia na ich płoszenie lub przesiedlenie. Tradycyjnymi metodami płoszenia są środki hukowe (petardy, pociski hukowe) lub bodźce świetlne (światła stroboskopowe). Natomiast użycie amunicji niepenetracyjnej (np. gumowe kule) jest obecnie dozwolone wyłącznie dla służb mundurowych, takich jak Policja, Straż Leśna, Straż Parku, Straż Gminna czy Państwowa Straż Łowiecka, i tylko w sytuacjach bezpośredniego zagrożenia. Doświadczenia terenowe wskazują, że gumowe kule są znacznie skuteczniejsze niż broń gazowa o energii do 17J, czy broń hukowa, która również może być stosowana do płoszenia. Warto zauważyć, że skuteczność, a właściwie trwałość odstraszenia zależy także od celności, odległości, siły uderzenia oraz częstotliwości stosowania.

Projektowana regulacja będzie dawała osobom fizycznym, w tym myśliwym, możliwość użycia broni gładkolufowej z amunicją niepenetracyjną, o ile wcześniej zostanie wydane na podstawie ustawy o ochronie przyrody stosowne zezwolenie na płoszenie.

Biorąc jednak pod uwagę fakt, że zasady wydawania zezwoleń na czynności wobec zwierząt chronionych uregulowane są właśnie w ustawie o ochronie przyrody, a użycie amunicji niepenetracyjnej stanowi jedną z metod płoszenia, zasadne jest umieszczenie projektowanych przepisów w ustawie o ochronie przyrody, a nie jak zaproponowano w druku 1765 – w ustawie o ochronie zwierząt.

Mając na uwadze brak wpływu proponowanej regulacji na tryb wydawania zezwoleń na płoszenie okazów niedźwiedzia czy żubra oraz ze względu na dotychczasową liczbę wydanych zezwoleń, należy założyć, że projektowane przepisy nie spowodują nadmiernego obciążenia regionalnych dyrekcji ochrony środowiska czy ministra właściwego do spraw środowiska (oraz parków narodowych jako organów opiniujących).

Projektowane regulacje nie będą generować wydatków w sektorze finansów publicznych, w tym wydatków z budżetu państwa, oraz nie będą miały wpływu na budżety jednostek samorządu terytorialnego i pozostałych jednostek sektora finansów publicznych. Na obecnym

¹¹⁾ ustawa 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 policyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1743).

etapie nie wydaje się również, aby poselski projekt miał być podstawą do ubiegania się o zwiększenie finansowania z budżetu państwa.

Mając na uwadze zasadność projektowanych regulacji, Rada Ministrów rekomenduje dalsze prace nad projektem ustawy (druk nr 1765). Jednocześnie w celu zachowania poprawności legislacyjnej Rada Ministrów opowiada się za wprowadzeniem zasadniczej części projektowanych przepisów do ustawy o ochronie przyrody, a w celu pełnej realizacji założeń poselskiego projektu – jego uzupełnienie w poniższym zakresie.

Kierunek zmian:

- wskazane jest merytoryczne powiązanie dodawanego ust. 3 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt z terminologią, jaka jest stosowana w tej ustawie, w szczególności projektowany przepis powinien być spójny z całym brzmieniem art. 6 (w ustawie nie pojawia się pojęcie płoszenia, a w obowiązującym art. 6 jest mowa o znęcaniu i zabijaniu) – proponuje się zatem zmianę początku ust. 3 na: „Znęcaniem się nad zwierzętami, o którym mowa w ust. 2, nie jest...”). Konieczne jest również zastosowanie w projektowanym ust. 3 odesłania do zezwoleń na płoszenie nie tylko niedźwiedzi i żubrów, ale wszystkich zwierząt objętych ochroną gatunkową. Wyliczenie należy również uzupełnić o odesłanie do zezwoleń wydawanych przez ministra właściwego do spraw środowiska (dotyczących obszaru parków narodowych);
- projektowane regulacje z dodawanego ust. 4 i 5 w art. 6 ustawy o ochronie zwierząt powinny zostać przeniesione do ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu dostosowanym do jej terminologii. Dla większej czytelności normy z ust. 5 proponuje się również wykreślenie wyrazów „osobom fizycznym, przedsiębiorcom lub innym podmiotom” oraz „w celu łowieckim”;
- zalecane jest uzupełnienie poselskiego projektu o zmianę ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej polegającą na dodaniu do katalogu wyłączeń stosowania tej ustawy (art. 3) przypadku działań podejmowanych w celu umyślnego płoszenia lub niepokojenia osobników niedźwiedzia brunatnego lub żubra amunicją niepenetracyjną;
- należy uzupełnić projekt o zmiany w art. 110 ustawy o ochronie przyrody polegające na:
 - zastąpieniu wyrazu „użyć” wyrazem „wykorzystać”;
 - zapewnieniu możliwości wykorzystywania broni myśliwskiej do płoszenia w granicach parku narodowego zwierząt stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi,
 - nadaniu wprost pracownikom Służby Parku możliwości wykorzystywania broni myśliwskiej na zasadach dotyczących funkcjonariuszy Straży Parku.