

BEOS-1892/25

Warszawa, 26 listopada 2025 r.

Do druku nr 1931

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-III.020.277.13.2025

Data wpływu 27.11.2025

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (druk sejmowy nr 1931)

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

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) obecnie brak jest regulacji, które dostatecznie zabezpieczają społeczeństwo przed zagrożeniami związanymi z posiadaniem broni przez osoby, które ze względu na stan zdrowia nie spełniają warunków ustawowych. Dotyczy to zwłaszcza osób posiadających pozwolenie na broń, która może zostać użyta w sytuacji, w której zagrożone jest życie lub zdrowie osób postronnych. Posiadacze broni wykorzystywanej w celach ochrony osobistej, ochrony osób i mienia, łowieckich, sportowych i szkoleniowych powodują wypadki, w których sami stają się ofiarami lub naruszają zdrowie albo pozbawiają życia osoby postronne. Zdaniem Wnioskodawców problemy te są spowodowane w szczególności przez

- zbyt rzadkie przeprowadzanie badań potwierdzających, że osoba może dysponować bronią w celach określonych w pozwoleniu;
- brak zwiększonej częstotliwości badań po osiągnięciu wieku, w którym zwiększa się prawdopodobieństwo wystąpienia chorób lub dysfunkcji uniemożliwiających prawidłowe obchodzenie się z bronią.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje nowelizację art. 15 ust. 4 zdanie pierwsze ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji¹. Zmiany polegają na :

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 485.

- 1) rozciągnięciu obowiązku okresowych, przeprowadzanych co 5 lat, badań lekarskich i psychologicznych, potwierdzających spełnianie przesłanek otrzymania pozwolenia na broń, na osoby posiadające pozwolenie na broń w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych; w obecnym stanie prawnym obowiązek okresowych badań dotyczy wyłącznie osób posiadających pozwolenie na broń do celów ochrony osobistej oraz ochrony osób i mienia;
- 2) zwiększeniu częstotliwości badań dla osób w wieku powyżej 70 lat przez wprowadzenie zasady powtarzania badań co 2 lata.

Projekt zawiera przepisy przejściowe.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Zdaniem Wnioskodawców nie ma możliwości podjęcia działań alternatywnych. Przedmiot ustawy dotyczy wolności praw człowieka i obywatela. Osiągnięcie zakładanych celów jest możliwe wyłącznie poprzez zmianę przepisów ustawowych.

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

W celu zidentyfikowania zagranicznych rozwiązań dotyczących wymaganych ustawą okresowych badań lekarskich i psychologicznych osób, które ubiegają się o pozwolenie na broń, przeanalizowano zagraniczne akty prawne regulujące problematykę wydawania pozwolenia na broń oraz inne akty prawne (w tym dotyczące prawa łowieckiego, strzelectwa sportowego i szkoleń strzeleckich).

Od osób ubiegających się o pozwolenie na broń wymaga się spełnienia warunku dotyczącego dobrego stanu zdrowia. W większości zagranicznych systemów prawnych ten wymóg jest egzekwowany przez obowiązek przedstawienia odpowiedniemu organowi (zwykle policji) orzeczenia lekarskiego potwierdzającego brak przeciwwskazań zdrowotnych do posiadania broni. Co do zasady, kryterium dobrego stanu zdrowia fizycznego i psychicznego jest weryfikowane na etapie wydawania decyzji o przyznaniu pozwolenia na broń, bez różnicowania ze względu na cel posiadania broni. W większości państw członkowskich UE wymóg sprawdzenia stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń jest realizowany jednorazowo, w momencie ubiegania się o uprawnienie. Jednak w niektórych państwach pozwolenie na broń jest wydawane na czas oznaczony, co powoduje, że odnawianie lub ponowne uzyskanie pozwolenia na broń pociąga za sobą konieczność ponownego przeprowadzenia badań lekarskich i psychologicznych. W obowiązujących regulacjach co do zasady nie przewiduje się różnicowania częstotliwości przeprowadzania badań ze względu na wiek.

Przykładowo na Litwie, zgodnie z ustawą o broni i amunicji², od osób ubiegających się o pozwolenie na broń wymaga się przedstawienia orzeczenia lekarskiego. Uzależnienie od alkoholu lub podobnie działającej substancji oraz zaburzenia psychiczne wskazano jako czynniki wykluczające wydanie uprawnienia. Na Łotwie, zgodnie z ustawą o obrocie bronią³, osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń jest obowiązana przedstawić orzeczenie lekarskie. Badanie lekarskie przeprowadza się, by ocenić, czy stan zdrowia danej osoby pozwala jej dysponować bronią. Podczas badania sprawdza się, czy u danej osoby nie stwierdzono zaburzeń psychicznych, uzależnienia od alkoholu lub podobnie działających substancji ani uszczerbku na zdrowiu uniemożliwiającego posługiwanie się bronią palną. W Rumunii, zgodnie z ustawą o broni i amunicji⁴, podczas ubiegania się o pozwolenie na broń przeprowadza się badanie lekarskie i psychologiczne. Uprawnienie jest wydawane na okres pięciu lat. W Czechach ustawa o broni palnej i amunicji⁵ stanowi, że należy uzyskać orzeczenie lekarskie wydane przez lekarza pierwszego kontaktu lub lekarza medycyny pracy oraz orzeczenie psychologiczne. Pozwolenie na broń jest wydawane na okres dziesięciu lat. We Francji⁶ na podstawie ustawy o bezpieczeństwie wewnętrznym, wymaga się przedstawienia zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego, że stan zdrowia fizycznego i psychicznego wnioskodawcy nie stanowi przeszkody do posiadania broni i amunicji. Pozwolenie na broń jest wydawane na okres pięciu lat⁷.

W niektórych państwach dopuszcza się potwierdzenie dobrego stanu zdrowia w sposób inny niż poprzez przedstawienie właściwemu organowi orzeczenia lekarskiego. W Finlandii⁸ zdolność fizyczną i psychiczną do posługiwania się bronią palną można ustalić zarówno na podstawie przedstawionego orzeczenia lekarskiego, jak i w oparciu o rozmowę przeprowadzoną przez funkcjonariusza policji z osobą ubiegającą się o uprawnienie. Pozwolenie na broń jest wydawane na okres nie dłuższy niż pięć lat. W Irlandii⁹ osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń jest obowiązana podać we wniosku dane kontaktowe do swojego lekarza pierwszego kontaktu oraz ewentualne okoliczności, które wpływają na zdolność do posługiwania

² Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas, tekst w j. litewskim: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.159542>, [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 26 XI 2025 r.].

³ Ieroču atļauju izsniegšana fiziskajām personām, <https://www.vp.gov.lv/lv/pakalpojumi/ierocu-atlauju-izsniegšana-fiziskajam-personam>; Ieroču aprites likums, tekst w j. łotewskim: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat190819LAT.pdf>.

⁴ Legea nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor, tekst w j. rumuńskim: <https://lege5.ro/gratuit/gu3dmmzx/legea-nr-295-2004-privind-regimul-armelor-si-al-munițiilor>.

⁵ Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), tekst w j. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-119>.

⁶ Code de la sécurité intérieure, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000029658917>;

⁷ Armes de catégorie B en cas de risque professionnel (soumises à autorisation), <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F33639>.

⁸ Firearms permits and licences, <https://www.suomi.fi/citizen/rights-and-obligations/security-and-public-order/guide/order/firearms-permits-and-licences>; Firearms Act, https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/fin/1998/firearms_act.html/Finland Firearms Act.pdf.

⁹ Owning and using a firearm in Ireland, <https://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal-law/criminal-offences/firearms-in-ireland/>.

się bronią palną, zaś organ wydający pozwolenie na broń (policja), rozpatrując wnioski, może zasięgnąć opinii lekarza. Pozwolenie na broń jest wydawane na okres trzech lat¹⁰.

Podsumowując, porównania międzynarodowe pozwalają stwierdzić, że w państwach członkowskich UE dobry stan zdrowia stanowi jedno z kryteriów, które należy spełnić, aby uzyskać pozwolenie na broń. W zagranicznych porządkach prawnych przewiduje się procedury służące sprawdzeniu stanu zdrowia – zwykle wymaga się uzyskania orzeczenia lekarskiego, które następnie przedstawia się organowi wydającemu decyzję o pozwoleniu na broń. Badania wykonuje się w momencie ubiegania się o uprawnienie. Popularnym rozwiązaniem jest przyznawanie uprawnienia na czas określony, co powoduje konieczność ponawiania badań w przypadku przedłużania ważności uprawnienia.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Proponowane w projekcie regulacje nie są rozwiązaniem całkowicie nowym. Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (dalej: ustawa o broni i amunicji lub u.b.a.) w jej pierwotnym brzmieniu¹¹ „[o]soba posiadająca pozwolenie na broń jest obowiązana raz na 5 lat przedstawić właściwemu organowi Policji aktualne orzeczenia lekarskie i psychologiczne, o których mowa w ust. 3. W przypadku wydania negatywnego orzeczenia lekarz lub psycholog zobowiązany jest zawiadomić o tym właściwy organ Policji”. Jak wynika z tego przepisu, regulacja ta nakładała obowiązek odbycia badań oraz przedłożenia odpowiednich orzeczeń lekarskich na wszystkich posiadaczy broni, a więc także na osoby, które uzyskały pozwolenie na broń do celów łowieckich, sportowych i szkoleniowych.

Ten stan prawny uległ zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu¹², którą znówelizowano art. 15 ust. 4 u.b.a. Na skutek tej zmiany przedmiotowym obowiązkiem zostały objęte wyłącznie osoby, które uzyskały pozwolenie na broń w celu ochrony osobistej lub ochrony bezpieczeństwa innych osób oraz mienia.

Obowiązek poddawania się okresowym badaniom lekarskim i psychologicznym został ponownie nałożony na posiadaczy broni do celów łowieckich ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw¹³. Wymóg ten nadal nie dotyczył posiadaczy broni do celów sportowych i szkoleniowych. Ten stan prawny obowiązywał do 27 lipca 2023 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych¹⁴, która zniósła

¹⁰ *Firearms Act 1925*, tekst w j. angielskim: <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/1925/act/17/section/3/revised/en/html>.

¹¹ Dz. U. Nr 53, poz. 549.

¹² Dz. U. Nr 52, poz. 451.

¹³ Dz. U. poz. 651.

¹⁴ Dz. U. poz. 803.

obowiązek poddawania się okresowym badaniom lekarskim i psychologicznym przez posiadaczy broni do celów łowieckich.

Ponadto, mówiąc o tym, że projekt nie stanowi *novum*, należy odnotować również, że w obecnej kadencji Sejmu procedowany był projekt, który częściowo pokrywał się z proponowanymi aktualnie regulacjami. A mianowicie, projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (druk nr 867) zakładał m.in. objęcie okresowymi badaniami lekarskimi i psychologicznymi osób posiadających pozwolenie na broń wydane w celach łowieckich. Równocześnie projekt przewidywał zmianę częstotliwości badań lekarskich i psychologicznych osób posiadających pozwolenia na broń. Zgodnie z projektem badania takie trzeba byłoby wykonywać do ukończenia 70. roku życia – raz na 5 lat, a po ukończeniu 70. roku życia – raz na 2 lata. Pierwsze czytanie projektu zakończyło się jego odrzuconiem na posiedzeniu Sejmu nr 26 dnia 9 stycznia 2025 r.

Omawiany projekt został skierowany do konsultacji społecznych przez Marszałka Sejmu. W ich toku sformułowane zostały zarzuty m.in. nieproporcjonalnego ograniczania przez projektowane rozwiązania praw i wolności (poprzez ograniczenie dostępu do broni)¹⁵, jak również zarzuty dotyczące naruszenia zasady ochrony praw (słusznie) nabytych¹⁶.

W tym kontekście należy zasygnalizować, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego brak jest konstytucyjnego umocowania dla prawa do posiadania broni. Jak wskazał sąd konstytucyjny: „polskie prawo – ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o broni – nie gwarantuje prawa do posiadania broni. Zgodnie z art. 2 ustawy o broni: »Poza przypadkami określonymi w ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione«. Oznacza to, że w Polsce posiadanie broni jest reglamentowane i dopuszczalne jedynie pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek. [...] wartością przemawiającą za taką decyzją ustawodawcy było przede wszystkim gwarantowane w art. 38 Konstytucji fundamentalne prawo człowieka: prawo do życia”. W orzeczeniu tym wskazano, że „[w] przypadku legalnego posiadania broni można mówić o wykonywaniu prawa własności, jednak jest to ograniczone prawo wykonywania własności. Oczywiście ustawodawca, ograniczając prawo wykonywania prawa własności – nawet tak specyficznej i reglamentowanej rzeczy jak broń – musi szanować konstytucyjne warunki wynikające z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trybunał przyjął więc, że ograniczenia wprowadzone na mocy ustawy o broni i amunicji można postrzegać jako ograniczenia w wykonywaniu prawa własności broni (a nie ograniczenia prawa do posiadania broni). W tym ujęciu potencjalny wzorzec kontroli należałoby rekonstruować w oparciu o przepisy art. 64 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeśli idzie zaś o kwestie związane z zasadą ochrony praw (słusznie) nabytych, to warto wyjaśnić, iż zasada ta stanowi pochodną – sformułowanej w art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „[z]asada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Zasada ochrony praw

¹⁵ Zob. np. ID komentarza: 296473, 295565 oraz 290787.

¹⁶ Zob. np. ID komentarza: 296473, 296474 oraz 307901.

nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw”¹⁷. Ponadto, jak wskazano w orzeczeniu Trybunału z dnia 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K 14/91): „[z]asadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto* zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”. Nie przesądzając w tym miejscu kwestii (nie)konstytucyjności proponowanych rozwiązań, warto przynajmniej wyjaśnić, że zasada ochrony praw słusznie nabytych nie ma charakteru absolutnego, a w ocenie polskiego sądu konstytucyjnego, „by ocenić dopuszczalność ograniczeń praw nabytych, należy rozważyć:

- 1) czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji”¹⁸.

W toku konstytucyjnej kontroli pojawiły się również inne zarzuty konstytucyjne odnoszące się tym razem do zasady równości i zakazu dyskryminacji¹⁹. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na art. 32 Konstytucji. Składa się on z dwóch ustępów, z których pierwszy uznawany jest za źródło zasady równości („[w]szyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”), drugi zaś – podstawę tzw. zakazu dyskryminacji („[n]ikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”). W swoim orzecznictwie Trybunał wskazuje, że „ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom

¹⁷ Zob. wyrok TK z 22 VI 1999 r., sygn. akt K 5/99.

¹⁸ Zob. wyrok TK z 7 V 2014 r., sygn. akt K 43/12.

¹⁹ Zob. np. ID komentarza: 296473, 290787 oraz 291174.

relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych”²⁰.

Na tym tle warto zauważyć również, że według projektu częstotliwość badań lekarskich i psychologicznych uzależniona byłaby od określonego przez Wnioskodawców wieku. Do ukończenia 70. roku życia osoby te musiałyby (w celu zachowania pozwolenia na broń) poddawać się wspomnianym badaniom co 5 lat, natomiast po ukończeniu 70. roku życia, co 2 lata. Rozwiązanie takie potencjalnie może budzić wątpliwości. Wiek (jako kwalifikacja podmiotowa człowieka), co do zasady, nie powinien być podstawą prawnego różnicowania sytuacji prawnej jednostki. Zauważyć jednakże trzeba, że na gruncie unormowań konstytucyjnych sam ustrojodawca wskazał, iż wiek może być okolicznością uzasadniającą wprowadzenie określonych regulacji (zob. np. art. 67 ust. 1 oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji).

Powyższe uwagi pokazują, że na płaszczyźnie prawnej problematyka projektu jest wieloaspektowa. Szczegółowa analiza zagadnień dotyczących zgodności z Konstytucją proponowanych regulacji wymagałaby jednak dokonania odrębnej, pogłębionej oceny, a powyżej ograniczono się jedynie do kwestii o charakterze podstawowym. Przedstawione wyżej rozważania mają charakter sygnalizacyjny.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²¹. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu²².

2.

Deklarowany cel ustawy (tj. „zwiększenie poczucia bezpieczeństwa związanego z posiadaniem broni i zapobieganie jej niedozwolonemu użyciu”) 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 ETPC nie określają bliżej sposobów ochrony życia ludzkiego przed zagrożeniami związanymi z posiadaniem broni palnej. Wobec tego można uznać, że proponowane rozwiązania nie naruszają EKPC.

²⁰ Zob. wyrok TK z 12 VII 2012 r., sygn. akt P 24/10.

²¹ *Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ewa Szymanowska)*, opinia BEOS z 4 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-1878/25.

²² *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ewa Szymanowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 4 XI 2025 r., BEOS-WPEiM-1879/25.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie oddziaływał na:

1. osoby posiadające pozwolenie na broń w celach łowieckich – 140 113 osób²³ (z tego ok. 16% mających 70 lat i więcej²⁴);
2. osoby posiadające pozwolenie na broń w celach sportowych – 84 638 osób²⁵;
3. osoby posiadające pozwolenie na broń w celach szkoleniowych – 1 451 osób;
4. Polski Związek Łowiecki (PZŁ);
5. Polski Związek Strzelectwa Sportowego (PZSS), inne organizacje i kluby sportowe zrzeszające strzelców sportowych;
6. kluby, organizacje (np. Liga Obrony Kraju) i prywatne firmy szkoleniowe prowadzące szkolenia strzeleckie;
7. posiadacze pozwoleń na broń wydanych w celu ochrony osobistej oraz ochrony osób lub mienia po 70 roku życia²⁶;
8. lekarzy i specjalistów realizujących okresowe badania wymagane przy posiadaniu pozwolenia na broń.

Pośrednio projekt będzie wpływał również na całe społeczeństwo. W zamyśle Wnioskodawców, dzięki cyklicznym badaniom ograniczony zostanie dostęp do broni osób niespełniających przesłanek zdrowotnych, co w efekcie przyczyni się podniesienia ogólnego poziomu bezpieczeństwa.

B. Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy zakładają, że wdrożenie projektowanych zmian zmniejszy liczbę wypadków z bronią i pozytywnie wpłynie na odbiór społeczny cywilnych posiadaczy broni palnej, w tym myśliwych. Nie wiadomo w jakim stopniu cel ten zostanie osiągnięty, ponieważ koncepcja wprowadzenia cyklicznych badań silnie polaryzuje społeczeństwo²⁷. Można jednak założyć, że wprowadzenie regulacji spowoduje z dużym prawdopodobieństwem następujące skutki społeczne:

²³ Liczba osób, którym wydano pozwolenia na broń w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych podana na podstawie statystyk Policji wg stanu na dzień 31 XII 2024 r. – <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/bron/186394,Bron-pozwolenia.html>.

²⁴ Proporcja ustalona na podstawie danych dotyczących wieku myśliwych podawanych przez PZŁ.

²⁵ Z czego jedynie niewielki odsetek ma powyżej 70 lat. Bazując na danych z PZSS dotyczących liczby licencji zawodniczych i struktury wiekowej zawodników, można oszacować, że osoby w wieku 70+ stanowią niecałe 2% osób trenujących sporty strzeleckie.

²⁶ Brak jest dostępnych danych nt. wielkości tej konkretnej grupy. Łącznie wszystkich pozwoleń na broń wydanych w celu ochrony osobistej oraz ochrony osób i mienia, wg stanu na koniec 2024 r., było 45 364 (43 819 – ochrona osobista, 1 545 – ochrona osób lub mienia) – <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/bron/186394,Bron-pozwolenia.html>.

²⁷ Świadczyć o tym mogą m.in. wyniki konsultacji społecznych, w których złożono rekordową liczbę ankiet – 20 898.

Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa publicznego

Projekt stanowi odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne w kwestiach większej kontroli nad osobami posiadającymi pozwolenie na broń oraz ograniczenie dostępu do broni osobom niespełniającym warunków zdrowotnych i mogących stanowić potencjalne zagrożenie. Jak pokazało badanie opinii z października 2025 r., aż 71,1% badanych „zdecydowanie” popiera wprowadzenie okresowych – powtarzanych np. co 5 lat – badań psychologicznych dla posiadaczy broni. „Raczej” za takim rozwiązaniem było kolejne 21,6%, przeciw zaś łącznie 6% badanych²⁸. Autorzy badania podsumowując wyniki podkreślali, że „Polacy nie chcą rewolucji w dostępie do broni palnej, oczekują za to wysokich standardów odpowiedzialności – regularnych badań i odpowiednich szkoleń dla osób posiadających pozwolenie na broń”²⁹.

Co prawda, jak podkreśla PZŁ – reprezentujący najliczniejszą grupę, na którą wpłyną projektowane przepisy – wypadki z użyciem broni spowodowane przez osoby posiadające pozwolenie do celów łowieckich są rzadkością³⁰, jednak są one bardzo głośne medialnie, budzą niepokój społeczny i obniżają poczucie bezpieczeństwa, szczególnie wśród użytkowników lasów i mieszkańców okolicznych terenów.

W kontekście bezpieczeństwa przeciwnicy zmian argumentują, że ograniczenie dostępu do broni palnej (np. poprzez wprowadzanie nowych wymogów) przełoży się na zmniejszenie potencjału obronnego państwa. Trzeba jednak zaznaczyć, że poziom zdolności obronnych zależy od wielu złożonych czynników, a liczba obywateli posiadających broń jest tylko jednym z wielu elementów warunkujących tę kwestię, w dodatku jednym z mniej istotnych. Co więcej, w literaturze z zakresu zdrowia publicznego, polityki bezpieczeństwa i psychologii wielokrotnie podkreśla się ryzyko „iluzji bezpieczeństwa” i „*security theater*”³¹ – wprowadzania rozwiązań, które zwiększają subiektywne poczucie ochrony (np. poprzez rozpowszechnianie broni wśród cywilów), ale według danych empirycznych nie poprawiają, a często wręcz pogarszają wskaźniki bezpieczeństwa (wzrost przemocy, wypadków, lęku społecznego)³². Warto również wspomnieć, że

²⁸ Poparcie dla obowiązkowych, systematycznych badań psychologicznych myśliwych wyraziło 76,3% badanych. Badanie zostało przeprowadzone w dniach 19-20 września 2025 r. metodą CATI (wywiadów telefonicznych) na reprezentatywnej grupie 1 100 Polaków – *Niemal połowa badanych nie widzi potrzeby liberalizacji dostępu do broni palnej. Sondaż IBRiS, 31 X 2025 r.*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/ibris-dla-pap-niemal-polowa-badanych-nie-widzi-potrzeby-liberalizacji-dostepu-do-broni>.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Zgodnie z danymi PZŁ, w latach 2020-2023 odbyło się 19 103 124 polowań i odstrzałów sanitarnych, w tym czasie doszło do 22 postrzałów, w trakcie których ucierpiały 3 osoby postronne oraz 19 uczestników polowania. W skutek ww. wypadków śmierć poniosło 7 osób (dane otrzymane w korespondencji mailowej). Komenda Główna Policji nie gromadzi danych na ten temat, są one dostępne jedynie w poszczególnych podległych jednostkach Policji.

³¹ B. Schneier, *Beyond Security Theater*, listopad 2009, https://www.schneier.com/essays/archives/2009/11/beyond_security_theater.html.

³² Zob. np. *Impact of civilian acquisition, possession and use of firearms on civil, political, economic, social and cultural rights: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, A/HRC/42/21, 3 VII 2019 r., <https://www.ohchr.org/en/documents/reports/ahrc4221-impact-civilian-acquisition-possession-and-use-firearms-civil-political>.

większość polskiego społeczeństwa dostrzega w upowszechnieniu broni raczej ryzyko niż wzrost bezpieczeństwa³³.

Wzrost polaryzacji społecznej

Zaostrzenie przepisów może wywołać sprzeciw społeczny, szczególnie wśród osób, które posiadają pozwolenie na broń od wielu lat. Proponowane zmiany mogą być postrzegane jako przejaw braku zaufania państwa wobec tej grupy oraz jako działanie utrudniające im dotychczasową aktywność. Wprowadzenie nowych wymogów narazi posiadaczy pozwoleń nie tylko na dodatkowe koszty, lecz także na uciążliwości wynikające z konieczności uzyskania orzeczenia w ściśle wyznaczonym terminie. Część z nich może zrezygnować z podejścia do badań kontrolnych, chcąc uniknąć dodatkowych obciążeń lub wyrażając w ten sposób sprzeciw wobec nowych procedur.

Nie jest również jasne, w jaki sposób projektowane regulacje miałyby przyczynić się do poprawy społecznego postrzegania myśliwych, co zakładają Wnioskodawcy³⁴. Wydaje się wręcz, że mogą wywołać efekt odwrotny – wprowadzenie restrykcyjnej kontroli stanu zdrowia może sprzyjać stygmatyzacji posiadaczy broni jako osób potencjalnie niebezpiecznych lub nieodpowiedzialnych.

Ograniczenie działalności łowieckiej

Obowiązek cyklicznych badań (częstszych po ukończeniu 70 r. ż.) wymagających zaangażowania dodatkowego czasu i środków może prowadzić do wykluczenia części myśliwych z aktywności łowieckiej. Istnieje prawdopodobieństwo, że niektórzy z nich nie spełnią wymaganych terminów realizacji badań (np. z powodu ograniczonego dostępu do lekarzy), bądź uzyskają negatywny wynik badania (lub w ogóle nie podejną do niego z powodu przeświadczenia o niespełnianiu wymaganego standardu zdrowotnego czy niechęci do nowych wymogów). Na podstawie badań opinii przeprowadzonych wśród myśliwych w 2022 roku można szacować, że około 25% myśliwych będzie zagrożonych utratą pozwolenia na broń³⁵. Okrojony skład personalny przełoży się na niższe wpływy ze składek członkowskich do kół łowieckich i może powodować problemy z organizacją zadań gospodarki łowieckiej wynikających z ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie³⁶.

Taki bieg spraw może być natomiast przyjęty z aprobatą przez aktywistów oraz organizacje ekologiczne i prozwierzęce, które postulują ograniczenie aktywności

³³ Zob. M. Grotowska, A. Miśkiewicz, *Dostęp do broni palnej – aspekty psychologiczno-kryminalistyczne oraz elementy statystyczne*, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, grudzień 2017, <https://goblegal.pl/wp-content/uploads/2022/11/Dostep-do-broni-palnej-%E2%80%93-aspekty-psychologiczno-kryminalistyczne-oraz-elementy-statystyczne.pdf>.

³⁴ Więcej na temat społecznego odbioru myśliwych: A. K. Kowalczyk, A. Borowicz, D. J. Gwiazdowicz, *Ocena aktywności myśliwych przez wybrane grupy społeczne*, Acta Sci. Pol. Silv. Colendar. Ratio Ind. Lignar. 19(2) 2020, <http://dx.doi.org/10.17306/J.AFW.2020.2.10>. Zob. również: M. Skubis, J. Skubis, *Opinia Polaków o łowiectwie i myśliwych – badanie ankietowe*, Acta Sci. Pol. Silv. Colendar. Ratio Ind. Lignar. 17(2) 2018, <http://dx.doi.org/10.17306/J.AFW.2018.2.13>.

³⁵ P. Sojka, P. Burchard, *Cykliczne badania myśliwych na pozwolenie na broń palną - badanie opinii myśliwych*, Instytut Analiz Środowiskowych, Częstochowa, luty 2022, https://analizasrodowiskowa.org/wp-content/uploads/2022/03/RaportIAS_Badania_mysliwych.pdf.

³⁶ Dz. U. z 2023 r., poz. 1082.

myśliwych. Projektowane zmiany odpowiadałyby również na oczekiwania części społeczeństwa, które uważa polowanie na zwierzęta za nieetyczne. Diametralnie odmienne odczucia mogą natomiast towarzyszyć osobom postrzegającym łowiectwo za istotny element tradycji i kultury.

Ograniczenie rozwoju sportów strzeleckich

Ustanowienie wymogów cyklicznych badań może stanowić duże obciążenie dla osób uprawiających sporty strzeleckie i zniechęcać do podejmowania aktywności o tym charakterze. Trzeba przy tym zaznaczyć, że środowisko sportów strzeleckich ma swój własny system kontroli kompetencji strzeleckich (określony m.in. w „Regulaminie uzyskiwania kwalifikacji niezbędnych do uprawiania sportu strzeleckiego w ramach Polskiego Związku Strzelectwa Sportowego”³⁷). Każda osoba dorosła³⁸ uprawiająca ten sport jest zobowiązana do corocznego odnawiania licencji strzeleckiej³⁹, co wiąże się z regularnym udziałem w zawodach i koniecznością stałego potwierdzania swoich kompetencji w posługiwaniu się bronią. W tym kontekście deklarowany przez Wnioskodawców cel projektu, jakim jest ograniczenie liczby wypadków z użyciem broni, wydaje się nieuzasadniony, gdyż incydenty tego typu w omawianym środowisku praktycznie nie występują.

Spadek zaufania do osób starszych

Postulowany wymóg częstszych badań osób, które ukończyły 70 r. ż. i posiadają pozwolenie na broń (zarówno do celów łowieckich, sportowych, szkoleniowych, jak i do celów ochrony osobistej oraz ochrony osób lub mienia) może być uzasadnione biorąc pod uwagę badania wskazujące, że funkcje poznawcze osób w tym wieku ulegają osłabieniu⁴⁰. Z drugiej strony jednak, zróżnicowanie częstotliwości badań w zależności od wieku może być uznane za przejaw *ageizmu* i pośrednio wpływać na postrzeganie ludzi starszych oraz ich rolę w społeczeństwie. Nieprzewidzianym, długoterminowym efektem proponowanych zmian może być zatem spadek społecznego zaufania do osób starszych i w efekcie ograniczenie ich aktywności.

Dodatkowe obciążenie usług publicznych

Wprowadzane zmiany mogą spowodować znaczny wzrost zapotrzebowania na usługi lekarzy medycyny ogólnej czy chorób wewnętrznych (bądź lekarzy innych, wymienionych w ustawie specjalizacji), a także lekarzy psychiatrów, okulistów oraz

³⁷ <https://www.pzss.org.pl/assets/files/licencyjno-patentowa/regulamin-patentowy-tekst-jednolity-uchw-47.pdf>.

³⁸ Osoby poniżej 18 r. ż., które uprawiają sporty strzeleckie objęte są innymi zasadami posługiwania się bronią niż dorośli strzelcy, tak aby maksymalnie ograniczyć ryzyko wypadku z bronią.

³⁹ Jak przekazał w korespondencji mailowej Tomasz Kwiecień, Prezes PZSS, posiadacze licencji PZSS jest aktualnie ok. 101 tys. Posiadanie licencji nie musi pokrywać się z posiadaniem pozwolenia na broń do celów sportowych, ponieważ część zawodników korzysta z broni klubowej i nie potrzebuje własnego pozwolenia.

⁴⁰ Jednocześnie należy podkreślić, że proces ten nie jest nieuchronny i istnieją duże różnice między stanem zdrowia poszczególnych osób starszych, zależne m.in. od prowadzonego stylu życia czy cech indywidualnych – J. B. Prince i in., *Cognitive and neuroscientific perspectives of healthy ageing*, *Neuroscience and biobehavioral reviews* vol. 161 (2024): 105649, doi:10.1016/j.neubiorev.2024.105649, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0149763424001180?via%3Dihub>.

psychologów, co wpłynie na ograniczenie dostępności tych specjalistów dla innych pacjentów.

Warto wspomnieć, że ustawa o broni i amunicji przewiduje też procedurę odwoławczą dotyczącą wydanych orzeczeń lekarskich i psychologicznych (koszty ponownego badania ponosi odwołujący się). Odwołanie takie przysługuje osobie ubiegającej się o orzeczenie, ale także komendantowi wojewódzkiemu Policji właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby⁴¹. Odwołanie wnosi się, za pośrednictwem lekarza albo psychologa, który wydał orzeczenie, do innego wybranego lekarza upoważnionego albo psychologa upoważnionego, który musi przeprowadzić nowe badanie w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania. Jest wysoce prawdopodobne, że wraz z istotnym wzrostem wydawanych orzeczeń wzrośnie też liczba odwołań, co dodatkowo zwiększy zapotrzebowanie na usługi lekarzy orzeczników.

Dodatkowo, wzrost liczby spraw dotyczących kontroli i aktualizacji akt posiadaczy pozwolenia na broń prowadzonych przez Policję, przy obecnych brakach osobowych, może generować opóźnienia w realizacji innych bieżących zadań służbowych⁴² i pośrednio oddziaływać na społeczeństwo.

Warto również zasygnalizować wątpliwości, które pojawiają się w kontekście objęcia akurat tych trzech wskazanych grup posiadaczy pozwoleń na broń wymogiem cyklicznych badań. O ile dążenie do ograniczenia wypadków na polowaniach (jakkolwiek nielicznych) może uzasadniać wybór grupy myśliwych, to w trakcie szkoleń strzeleckich czy uprawiania sportów strzeleckich incydenty takie zdarzają się niezwykle rzadko i uwzględnienie w projekcie tych dwóch grup nie jest wystarczająco uargumentowane przez Wnioskodawców. Nie jest również jasne, dlaczego pominięto w proponowanych regulacjach posiadaczy broni kolekcjonerskiej, stanowiących drugą co do wielkości grupę posiadaczy pozwoleń na broń (liczba wydanych pozwoleń na dzień 31.12.2024 r. – 93 708)⁴³.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne opiniowanego projektu cieszyły się rekordowym zainteresowaniem obywateli⁴⁴. W ich trakcie oddano 20 898 ankiet i złożono 36 527

⁴¹ „Zdarzają się przypadki, że organy policji wydające pozwolenia na broń składają odwołania od orzeczenia lekarskiego i psychologicznego. Na ogół przyczyną złożenia odwołania jest uprzednia karalność osoby, która składa podanie o pozwolenie na broń”; Źródło: <https://trybun.org.pl/2024/03/01/odwolanie-organu-policji-od-orzeczenia-lekarskiego-lub-psychologicznego-w-postepowaniu-o-wydanie- pozwolenia-na-bron>.

⁴² Pismo z Biura Prewencji Komendy Głównej Policji z dn. 4 grudnia 2024 r., nr ES-6169/6090/2024/RS.

⁴³ „Pozwolenie na broń do celów kolekcjonerskich stanowi specyficzną ścieżkę prawną dla osób zainteresowanych posiadaniem broni palnej w Polsce. Jego główne zalety to potencjalnie szeroki zakres dostępnych typów broni (z wyłączeniem funkcjonalnej broni samoczynnej), brak wymogu okresowych badań lekarskich i obowiązkowej aktywności sportowej czy łowieckiej oraz bezterminowy charakter samej decyzji administracyjnej.” Wbrew powszechnemu mniemaniu arsenał kolekcjonerów nie ogranicza się jedynie do egzemplarzy historycznych – Zob. więcej *Pozwolenie na broń do celów kolekcjonerskich: Tak czy nie?*, <https://mojabron.pl/pozwolenie-na-bron-do-celow-kolekcjonerskich-tak-czy-nie/>.

⁴⁴ Duże zainteresowanie konsultacjami było komentowane w mediach, zarówno ze względu na pewien społeczny fenomen, ale również w celu analizy konkretnych argumentów zawartych w wypowiedziach

komentarzy do projektu. W treści wypowiedzi widoczna była znaczna polaryzacja stanowisk zwolenników i przeciwników regulacji. Zdecydowaną zgodę z zaproponowanymi rozwiązaniami zadeklarowało 58,3% respondentów (12 176 osób). Zdecydowany sprzeciw wyraziło natomiast 37,0% (7 731 osób) biorących udział w konsultacjach.

W konsultacjach widać było wyraźną polaryzację między osobami obawiającymi się myśliwych/posiadaczy broni i postulującymi regularne, rygorystyczne badania, a środowiskiem strzelecko-łowieckim, które uważa projekt za nieproporcjonalny, kosztowny i nieskuteczny. Zwolennicy wprowadzenia zmian wskazywali przede wszystkim (ok. 70-80% komentarzy zwolenników) na konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa ludzi ⁴⁵ i zapobiegania wypadkom z udziałem myśliwych (myśliwi mylą ludzi z dzikami, strzelają zbyt blisko zabudowań, użytkownicy lasu boją się spacerować⁴⁶). Argumentowali ponadto, że posiadanie pozwolenia na broń wiąże się z wyjątkową odpowiedzialnością i cykliczne badania powinny stanowić standard (skoro w innych profesjach są one przeprowadzane, to tym bardziej w przypadku posługiwania się bronią⁴⁷). Podnoszono również w tym kontekście konieczność zwiększenia ochrony zwierząt i przyrody (wskazywano na postrzelenia zwierząt chronionych i mylenie gatunków ⁴⁸), przedstawiając jednocześnie myśliwych jako osoby o niskim poczuciu odpowiedzialności, czerpiące przyjemność z zabijania i w związku z tym wymagające szczególnie dokładnych badań⁴⁹. Postulowano również dalsze idące rozwiązania – większą częstotliwość badań oraz badania alkomatem przed i po polowaniu⁵⁰.

Przeciwnicy zmian zwracali głównie uwagę na błędną diagnozę problemu dokonaną przez Wnioskodawców. Podkreślali, że wypadki wynikają z naruszenia regulaminów, a nie stanu zdrowia psychicznego/fizycznego ⁵¹ (ok. 60-70% komentarzy zamieszczonych przez krytyków regulacji), dotyczą jednostkowych przypadków i nie ma pewności czy badania by im zapobiegły. Zarzucano autorom projektu, że opierają się na statystykach przestępstw z użyciem broni, podczas gdy w większości z tych incydentów sprawcy posługują się bronią nielegalną ⁵². Wskazywano wręcz, że projekt jest motywowany ideologicznie i ma na celu stopniowe wygaszenie łowiectwa⁵³.

Przeciwnicy regulacji nazywali koszty cyklicznych badań „parapodatkiem” i podkreślali, że głównym efektem nowelizacji będzie dodatkowy zysk lekarzy⁵⁴. Wskazywano również na niebezpieczeństwo paraliżu Wydziału Postępowań

– Zob. np. T. Skory, *Ustawa o broni rekordem sejmowych konsultacji*, 23 X 2025 r., <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-ustawa-o-broni-rekordem-sejmowych-konsultacji,nld,8033941>. Zob. również J. Ojczyk, *Projekt ustawy o broni budzi emocje. Poprawi bezpieczeństwo czy da zarobić?*, 23 X 2025 r., <https://businessinsider.com.pl/prawo/ponad-20-tys-glosow-projekt-o-broni-dzieli-polakow/32bwqjlj>.

⁴⁵ Zob. np. ID ankiety: 64207.

⁴⁶ Zob. np. ID ankiety: 61398.

⁴⁷ Zob. np. ID ankiety: 68220.

⁴⁸ Zob. np. ID ankiety: 68732.

⁴⁹ Zob. np. ID ankiety: 68999.

⁵⁰ Zob. np. ID ankiety: 75891.

⁵¹ Zob. np. ID ankiety: 53413.

⁵² Zob. np. ID ankiety: 60923.

⁵³ Zob. np. ID ankiety: 64980.

⁵⁴ Zob. np. ID ankiety: 55781.

Administracyjnych KSP⁵⁵ (w wyniku konieczności weryfikacji dużej liczby dokumentów związanych z aktualizacją badań) oraz dodatkowego obciążenia systemu zdrowia, który już teraz jest niewydolny⁵⁶.

Wnioskodawcom przypisywano ponadto dyskryminację wiekową (poprzez arbitralną cenzurę 70+)⁵⁷, nierówne traktowanie różnych grup posiadaczy broni (myśliwi/sportowcy/szkoleniowcy vs kolekcjonerzy⁵⁸) oraz naruszenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności⁵⁹ (ograniczenie praw bez realnego efektu). Zgodnie ze zdaniem komentujących projektowane zmiany zniechęcą ludzi do posiadania broni i w efekcie ograniczą potencjał obronny państwa i osłabią rozwój strzelectwa⁶⁰. Stwierdzono, że lepszą alternatywą byłoby wzmocnienie szkoleń oraz egzekwowanie obecnych przepisów⁶¹.

W konsultacjach wzięły również udział organizacje reprezentujące zarówno zwolenników, jak i przeciwników projektowanych regulacji. Organizacje prozwierzęce, ekologiczne i obywatelskie (w tym m.in. fundacje: Niech Żyją!, Siła Lasu!, Mysikrólik, Lex Nova, Chrzescijanie dla Zwierząt) były zdecydowanie „za” obowiązkowymi badaniami okresowymi. Podkreślały znaczenie zaostrzenia kontroli posiadaczy broni dla lepszej ochrony życia i zdrowia ludzi oraz ochrony zwierząt (w tym gatunków chronionych).

Środowiska strzeleckie, łowieckie, obronne i gospodarcze (kluby, związki, cechy, stowarzyszenia byłych funkcjonariuszy) były w zdecydowanej większości przeciwne projektowi w obecnym kształcie. W swoich komentarzach wskazywały na brak proporcjonalności projektowanych zmian do realnego ryzyka, wysokie koszty dla legalnych posiadaczy broni, obciążenie systemu ochrony zdrowia i administracji, ryzyko osłabienia obronności państwa i rozwoju strzelectwa. Podobnie jak ogół komentujących kontestujących projekt wyrażali przekonanie, że lepszym narzędziem byłoby szkolenie i egzekwowanie zasad, a nie powszechne badania.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W uzasadnieniu i DSR Wnioskodawcy wskazują, że ustawa nie wywoła skutków gospodarczych. To prawda, że nie wpływa ona na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość ani nie reguluje zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Niemniej będzie mieć ona wpływ na kilka aspektów funkcjonowania życia gospodarczego i rynku pracy, na które warto zwrócić uwagę.

Skutkiem gospodarczym będzie niewątpliwie zwiększony popyt na badania medyczne i wynikający stąd wzrost przychodów podmiotów świadczących usługi medyczne (badania lekarskie i psychologiczne) niezbędne do uzyskania orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego. Zgodnie z ustawą o broni i amunicji (art. 15a) badania lekarskie obejmują ogólną ocenę stanu zdrowia przeprowadzoną

⁵⁵ Zob. np. ID ankiety: 58400.

⁵⁶ Zob. np. ID ankiety: 59184.

⁵⁷ Zob. np. ID ankiety: 59398.

⁵⁸ Zob. np. ID ankiety: 73396.

⁵⁹ Zob. np. ID ankiety: 73954.

⁶⁰ Zob. np. ID ankiety: 73984.

⁶¹ Zob. np. ID ankiety: 75342.

przez lekarza medycyny ogólnej czy chorób wewnętrznych (bądź innych, wymienionych w ustawie specjalizacji), przy czym lekarz przeprowadzający to badanie jednocześnie kieruje osobą ubiegającą się o orzeczenie na badania psychiatryczne i okulistyczne, a jeżeli uzna to za niezbędne – również na inne badania specjalistyczne lub pomocnicze. Dodatkowo psycholog przeprowadza badania psychologiczne. Oznacza to, że do uzyskania orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego osoba ubiegająca się musi łącznie odbyć wizyty u co najmniej czterech specjalistów.

Według dostępnych cenników łączny koszt badań przeprowadzanych kompleksowo (tzw. gdy w jednej placówce wykonywane są wszystkie potrzebne badania) wynosi obecnie od 550 zł do 650 zł. Jeśli każde z badań wykonywane jest odrębnie, zwykle łączny koszt jest wyższy (koszt pojedynczego badania wykonywanego odrębnie waha się od 200 zł do 360 zł). Warto przypomnieć, że ustawa o broni i amunicji określa maksymalną wysokość opłat za badanie lekarskie i badanie psychologiczne. Zgodnie z jej art. 15e ust. 2 opłaty te nie mogą przekroczyć 15% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie badania. Ponieważ przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2024 r. wyniosło 8181,72 zł⁶², dopuszczalna wysokość opłat to obecnie 1 227,26 zł. Można przypuszczać, że istotnie zwiększone zapotrzebowanie na badania pociągnie za sobą wzrost wysokości obecnych opłat za badania (w ramach limitu określonego ustawą).

Zwiększony popyt na badania lekarskie i psychologiczne wynikać będzie przede wszystkim z objęcia obowiązkiem wykonywania okresowych badań osób posiadających pozwolenie na broń w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych. W znacznie mniejszym stopniu wynikać będzie ze zwiększonej częstości badań osób powyżej 70. roku życia posiadających pozwolenie na broń w celu ochrony osobistej i ochrony osób i mienia, które do tej pory objęte już były obowiązkiem przeprowadzania takich badań raz na pięć lat. Warto jednak zauważyć, że w ostatnich latach gwałtownie rośnie liczba wydawanych pozwoleń na broń dla celów ochrony osobistej: w 2022 r. takich pozwoleń wydano 154, w 2023 r. – 6442, a w 2024 r. – 9589. Na koniec 2024 r. pozwolenie na broń do celów ochrony osobistej miało w Polsce 43 819 osób⁶³. Nie wiadomo, jaka część z nich to osoby powyżej 70. roku życia, które będą musiały częściej wykonywać obowiązkowe badania, można jednak przyjąć, że rosnąca liczba pozwoleń na broń dla celów ochrony osobistej dodatkowo zwiększy popyt na badania lekarskie i psychologiczne.

Przed wszystkim jednak zwiększony popyt na badania medyczne wynikać będzie z objęcia obowiązkiem wykonywania okresowych badań wspomnianych trzech grup osób posiadających pozwolenie na broń. Według cytowanych wyżej statystyk Policji, liczba wydanych pozwoleń na broń w celach łowieckich wyniosła na koniec 2024 r. 140 113, liczba wydanych pozwoleń na broń w sportowych – 84 638, i w celach szkoleniowych – 1 451 (łącznie to 226 202 pozwolenia na broń).

⁶² Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r. (M.P. z 2025 r. poz. 125).

⁶³ Liczba osób, którym wydano pozwolenie na broń w celu ochrony osób lub mienia jest znacznie mniejsza i na koniec grudnia 2024 r. wynosiła 1545. Źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/bron/186394.Bron-pozwolenia.html>.

W latach 2021-2024 pozwolenie na broń dla celów łowieckich otrzymało łącznie ok. 16 tys. osób, dla celów sportowych – ok. 46 tys. osób i dla celów szkoleniowych – ok. 600 osób (czyli łącznie ok. 63 tys. osób uzyskało pozwolenie na broń w okresie krótszym niż ostatnie pięć lat). Można więc założyć, że w pierwszym roku po wejściu w życie proponowanej nowelizacji obowiązkowym badaniom musiałoby się poddać ok. 163 tys. osób (posiadających – dłużej niż 5 lat – pozwolenie na broń dla celów łowieckich, sportowych i szkoleniowych). Jeśli przyjmiemy, że średni koszt badań wynosi obecnie 600 zł, to można oszacować, że omawiany tu segment rynku usług medycznych zostanie zasilony w pierwszym roku obowiązywania ustawy kwotą ok. 98 mln zł. W kolejnych latach ta kwota zapewne będzie niższa, w dużym stopniu zależna od liczby osób w wieku powyżej 70. lat, które częściej musiałyby wykonywać badania.

Zwiększony popyt na badania wymusi z czasem zwiększenie liczby lekarzy orzeczników. W tym celu lekarze i psycholodzy wykonujący badania będą musieli uzyskać – wymagane przez ustawę – dodatkowe kwalifikacje z zakresu przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o pozwolenie na broń. Sposób uzyskiwania tych kwalifikacji określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 sierpnia 2019 r.⁶⁴. Zgodnie z tym rozporządzeniem szkolenie lekarzy obejmuje zajęcia teoretyczne i praktyczne, w wymiarze łącznym co najmniej 42 godzin, zaś szkolenie psychologów obejmuje zajęcia teoretyczne i praktyczne, w wymiarze łącznym co najmniej 60 godzin. Rozporządzenie to wskazuje ponadto jednostki uprawnione do prowadzenia szkoleń. W przypadku szkoleń dla lekarzy są to: 1) Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr. med. Jerzego Nofera w Łodzi; 2) Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie; 3) Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie. W przypadku szkoleń dla psychologów są to: 1) Polskie Towarzystwo Psychologiczne; 2) Stowarzyszenie Psychologów Sądowych w Polsce. Proponowana ustawa wpłynie na zwiększenie aktywności szkoleniowej tych podmiotów.

Omawiając skutki gospodarcze warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka innych kwestii. Proponowana ustawa wprowadza obowiązek uzyskania nowego orzeczenia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Można przyjąć, że obowiązek ten dotknie zdecydowaną większość posiadaczy broni ze wspomnianych trzech grup osób (czyli ok. 163 tys. osób). Jeśli nie wykonają oni tego badania w terminie i nie przedstawią orzeczeń lekarskiego i psychologicznego, to zgodnie z art. 18 ust. 5 pkt 2 ustawy o broni i amunicji właściwy organ Policji może im cofnąć pozwolenie na broń. Powstaje wątpliwość, czy w przewidzianym terminie wszystkie te osoby zdążą przeprowadzić niezbędne badanie. Ustawa zobowiązuje komendanta wojewódzkiego Policji do prowadzenia i aktualizowania rejestru lekarzy upoważnionych oraz rejestru psychologów upoważnionych. Takie rejestry są zamieszczane na internetowych stronach wydziałów postępowań administracyjnych komend wojewódzkich, choć nie zawsze można mieć pewność, że są one aktualne. Niemniej, zawierają one nazwiska i adresy lekarzy orzeczników w danym

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 sierpnia 2019 r. rozporządzenie w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób występujących o wydanie pozwolenia na broń lub zgłaszających do rejestru broń pneumatyczną oraz posiadających pozwolenie na broń lub zarejestrowaną broń pneumatyczną (Dz. U. z 2021 r. poz. 2178).

województwie. Na przykład, w województwie łódzkim zarejestrowano 140 lekarzy i 99 psychologów⁶⁵, w województwie małopolskim 125 lekarzy i 95 psychologów⁶⁶, w dolnośląskim 99 lekarzy i 126 psychologów⁶⁷, a w zachodnio-pomorskim 57 lekarzy i 51 psychologów⁶⁸. Zakładając, że w całym kraju jest ok. 2,0 tys. upoważnionych lekarzy oraz podobna liczba psychologów, to każdy z nich musiałby w ciągu roku przebadać co najmniej 80 osób ubiegających się o orzeczenie. Trzeba jednak pamiętać, że rejestr obejmuje tylko indywidualnych lekarzy i psychologów, praktykujących najczęściej w większych ośrodkach miejskich i którzy przyjmują również innych pacjentów. Poza tym w badaniu niezbędnym do uzyskania orzeczenia lekarskiego powinien wziąć udział również okulista i psychiatra. Placówek, w których można kompleksowo przeprowadzić wszystkie potrzebne badania, jest niewiele. Biorąc te okoliczności pod uwagę można mieć poważną obawę, że przewidziany w ustawie czas na przeprowadzenie obowiązkowych badań będzie za krótki, w efekcie wiele osób może utracić pozwolenie na broń jedynie z powodu nieprzedstawienia orzeczeń w wymaganym terminie. Tego rodzaju obawy wyrażało w konsultacjach wiele osób, wskazujących że „konstrukcja przepisów (...) tworzy ryzyko kolejek i utraty uprawnień z przyczyn organizacyjnych, a nie merytorycznych”⁶⁹).

Uzyskanie orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego wymagać będzie od osób ubiegających się poświadczenia odpowiedniego czasu na przeprowadzenie badań, czyli umówienie wizyty i odwiedzenie co najmniej czterech specjalistów. Można przyjąć, że jeśli wszystkie niezbędne badania zostaną przeprowadzone tego samego dnia w jednej placówce, osoba ubiegająca się o orzeczenia wykorzysta w tym celu tylko jeden, wolny od pracy dzień. Jednak z uwagi na ograniczoną dostępność specjalistów, szczególnie poza dużymi ośrodkami miejskimi, czas potrzebny na przeprowadzenie wszystkich badań będzie zapewne dłuższy. Zakładając, że orzeczenia będzie musiało uzyskać ok. 163 tys. osób, liczba dni ich nieobecności w pracy może łącznie sięgnąć kilkuset tysięcy. Wprawdzie trudno oszacować związane z tą nieobecnością koszty dla gospodarki, nie sposób jednak tego rodzaju skutków całkowicie pominąć⁷⁰.

Wprowadzany ustawą obowiązek badań i związane z nim koszty mogą zniechęcać do posiadania broni w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych (będzie to szczególnie dotyczyć osób po 70. roku życia). Ponadto, uwzględniając ryzyko utraty pozwolenia na broń z powodu nieprzedstawienia orzeczeń w wymaganym terminie może się okazać, że skutkiem proponowanych zmian będzie spadek liczby strzelców sportowych i myśliwych (na tego rodzaju konsekwencje wielokrotnie wskazywali uczestnicy konsultacji⁷¹). Skutkiem

⁶⁵ <https://lodzka.policja.gov.pl/el7/lista-lekarzy-i-psychol/464,Lista-lekarzy-i-psychologow.html>.

⁶⁶ <https://malopolska.policja.gov.pl/krk/wolnytekst/458,Rejestr-lekarzy-i-psychologow-oraz-wpis-do-rejestru.html>.

⁶⁷ <https://dolnoslaska.policja.gov.pl/wr1/porady/postepowania/20473,Lista-lekarzy-i-psychologow-z-rejestru-Komendy-Wojewodzkiej-Policji-we-Wroclawiu.html>.

⁶⁸ <https://zachodniopomorska.bip.policja.gov.pl/KWS/wydzial-postepowan-admi/pozwolenia-na-bron/24813,Wykaz-lekarzy-i-psychologow.html>.

⁶⁹ Zob. np. ID ankiety: 79995.

⁷⁰ Zob. np. ID ankiety: 86493.

⁷¹ Zob. np. ID ankiety: 52452, 54437, 53141, 52542, 86493, 86468, 85198, 80089 i 84353.

zmniejszenia liczby strzelców sportowych i myśliwych będzie zaś spadek obrotu bronią i amunicją, akcesoriami strzeleckimi oraz zapotrzebowania na usługi rusznikarskie. Zdaniem niektórych uczestników konsultacji może to również odbić się negatywnie na dostępności obiektów szkoleniowych (w tym budowie i rozbudowie strzelnic z powodu mniejszej liczby chętnych) i tym samym wpłynąć na ograniczenie możliwości szkoleniowych służb mundurowych, które korzystają z tej infrastruktury⁷². Ponadto, spadek liczby myśliwych może negatywnie wpłynąć na realizację zadań z zakresu gospodarki łowieckiej. W efekcie mogłoby to prowadzić np. do zwiększenia rozmiaru szkód powodowanych przez zwierzynę w uprawach rolnych czy dalszej ekspansji szkodliwych gatunków obcych przyczyniających się do spadku różnorodności biologicznej. Na możliwość wystąpienia tego rodzaju skutków wskazywało wielu uczestników konsultacji społecznych⁷³.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W ocenie Wnioskodawców projekt nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów samorządu terytorialnego, bowiem zgodnie z art. 15 ust. 8 i art. 15h ust. 6 ustawy koszty związane z wydawaniem orzeczeń lekarskich i psychologicznych oraz odwołaniami ponosi osoba poddana badaniu.

Niemniej jednak w odniesieniu do skutków finansowych dla sektora finansów publicznych mogą wystąpić skutki pośrednie. Poszerzenie kręgu osób posiadających pozwolenie na broń palną, na których spoczywa obowiązek przedstawienia co pięć lat właściwemu organowi odnowionego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni i wprowadzenie obowiązku aktualizacyjnego w odniesieniu do osób, które ukończyły 70. rok życia, wpłynie na wzrost zapotrzebowania na usługi medyczne w tym zakresie, co powinno przełożyć się na zwiększone wpływy z podatku od towarów i usług zawartego w ich cenie. Obecnie osoby uzyskujące pozwolenie na posiadanie broni w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych przechodzą badania lekarskie i psychologiczne wyłącznie przy uzyskiwaniu pozwolenia na posiadanie broni. Natomiast osoby uzyskujące pozwolenie ze względu na potrzeby ochrony osobistej i w celu ochrony osób i mienia muszą ponawiać takie badania co pięć lat.

Projekt zatem oznacza, że w stosunku do osób uzyskujących pozwolenie na posiadanie broni w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych nastąpi wprowadzenie nowego obowiązku (przedstawianie orzeczeń co 5 lat, w tym dla osób powyżej 70 roku życia co 2 lata), a w odniesieniu do pozostałych kategorii osób, które już mają obowiązek wykonywania badania co pięć lat nastąpi zwiększenie częstotliwości badania dla osób starszych.

Ze statystyk Policji wynika, iż liczba wydanych pozwoleń na broń (wg stanu na 31 grudnia 2024 r.) wynosiła⁷⁴ w odniesieniu do ochrony osobistej 43 819, ochrony osób i mienia 1 545, celów łowieckich 140 113, sportowych 84 638 i szkoleniowych 1 451.

⁷² Zob. ID ankiety: 86468, 86493 i 53141.

⁷³ Zob. ID ankiety: 87594, 80089 i 84353.

⁷⁴ Dane Policji: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/bron/186394,Bron-pozwolenia.html>.

Jeśli założymy, że cena za wykonanie badań lekarskich i psychologicznych wynosi od 550 zł (wg cen obserwowanych zdaniem Wnioskodawców na rynku) do 1227,3 zł (cena maksymalna wyliczona na podstawie art. 15e ustawy o broni i amunicji⁷⁵), to podatek od towarów i usług (stawka 23% zawarta w cenie usługi) może wynieść od 102,8 zł⁷⁶ do 229,5 zł⁷⁷. Przy przyjęciu zaś założenia, że w pierwszym roku po wejściu w życie ustawy badania lekarskie musiałoby wykonać 163 280 osób można oszacować, że do budżetu państwa mogą wpłynąć dochody z podatku od towarów i usług rzędu od 16,8 mln zł do 37,5 mln zł⁷⁸ (zob. Tabela 1.).

Tabela 1. Założenia do wyliczeń skutków regulacji*

Wyszczególnienie	cel łowiecki	wskaźniki do przeliczeń dla osób powyżej 70 r. życia i pozostałych*	celem ochrony osobistej	celem ochrony osób i mienia	cel sportowy	cel szkoleniowy	Razem cel łowiecki, sportowy i szkoleniowy
Wydane pozwolenia na broń wg stanu na koniec 2024 r.	140 113		43 819	1 545	84 638	1 451	226 202
- pozwolenia na broń wydane w latach 2021-2024, tj. w uproszczeniu osoby które wykonały badania w ostatnich 5 latach	16 059		16 066	1 544	46 248	615	62 922
- osoby które mają wykonać badania	124 054	1,000	27 753	1	38 390	836	163 280
w tym osoby >70 r.	19 603	0,158	4 385	0	6 066	132	25 801
pozostałe osoby	104 451	0,842	23 368	1	32 324	704	137 479

*Do przeliczeń dla poszczególnych grup mających wykonać badania w odniesieniu do osób >70 r. życia i pozostałych przyjęto w uproszczeniu wskaźniki charakteryzujące grupę myśliwych. Wg danych PZŁ liczba myśliwych wynosiła na dzień 22.XI.2024 r. 132 898, tj. prawie 133 tys., w tym ok. 21 tys. po 70 r.ż, stąd (w wyniku podzielenia 21 tys. przez 133 tys.) otrzymano wskaźnik 0.158, który przyjęto do wyliczeń takich osób i wskaźnik 0.842 dla pozostałych osób we wszystkich grupach celowych.

Źródło: wyliczenia własne na podstawie danych PZŁ oraz Policji.

Należy zauważyć, że dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w omawianym zakresie będą rozkładać się nierównomiernie w poszczególnych latach z kulminacjami w cyklach pięcioletnich (zob. Wykres 1.). Jest to konsekwencją tego, że obowiązek związany z przedstawieniem właściwemu organowi zaktualizowanego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni w przypadku osób

⁷⁵ Zgodnie z tym przepisem maksymalna opłata za badanie lekarskie lub maksymalna opłata za badanie psychologiczne wynoszą odpowiednio 15% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie badania, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672.

Wg komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 11 lutego 2025 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r. (M.P. z 2025 r. poz.125), przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wynosiło 8181,72 zł. Stąd wyliczenie maksymalnej ceny: 8181,72 zł*15%/100%=1227,3 zł.

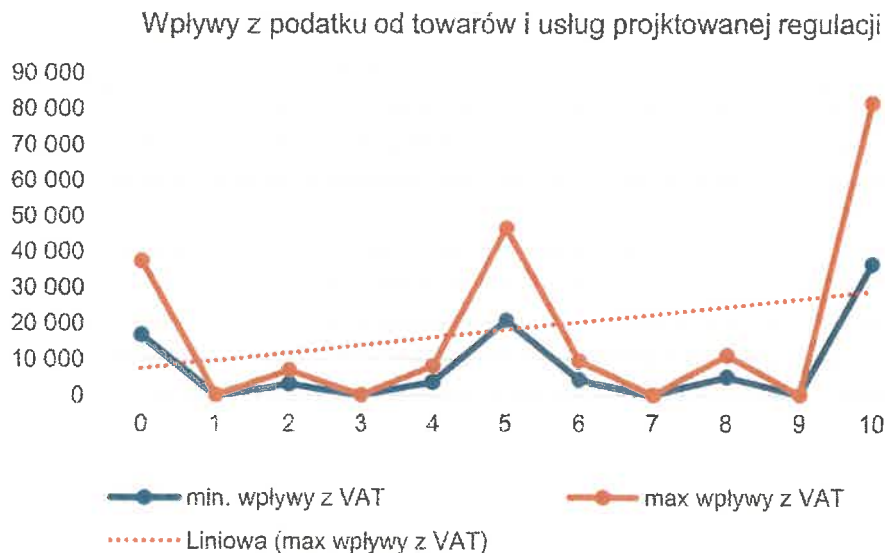
⁷⁶ Wyliczenie: 550*(23/(100+23))=102,8 zł.

⁷⁷ Wyliczenie: 1227,3*(23/(100+23))=229,5 zł.

⁷⁸ Wyliczenie: 163 602*102,8 zł=16,8 mln zł; 163 602*229,5 zł = 37,5 mln zł. Oszacowanie oparto na założeniu, że wszyscy zobowiązani przystąpią do badań.

posiadających pozwolenie na broń wydane w celu ochrony osobistej, ochrony osób i mienia lub w celu łowieckim, które ukończyły 70. rok życia, będzie konieczny do wykonania raz na 2 lata, a w przypadku osób, które nie ukończyły 70. roku życia – raz na 5 lat. Ponadto zmienna w czasie może być liczebność poszczególnych grup objętych ustawą (obejmująca osoby, którym wydano broń w celach: ochrony osobistej, ochrony osób lub mienia, łowieckich), jak również zmianie może ulec przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej mające wpływ na cenę maksymalną wydania orzeczeń lekarskich i psychologicznych.

Wykres 1. Wpływy z podatku VAT wynikające z wprowadzenia proponowanej regulacji w kolejnych latach (w tys. zł)



Ponadto projektowana regulacja może wpływać na poziom dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa z tytułu opodatkowania dochodów w konsekwencji wzrostu przychodów podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w obszarze ochrony zdrowia świadczących usługi w zakresie wydawania orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni. Skutki dla finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego (w warunkach roku 2023) mogą wynieść od ok. 9 mln zł do ok. 20 mln zł w pierwszym roku obowiązywania ustawy (przy czym dla uproszczenia przyjęto, że koszty nabycia usług związanych z wydaniem orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni stanowią w całości przychody podatników PIT prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w obszarze ochrony zdrowia, a także że podatek stanowi 10,02% przychodów). Część tych przychodów trafi do samorządu terytorialnego. Jaka to będzie część w kolejnych latach jest obecnie trudne do ustalenia z uwagi na systemowe zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷⁹.

⁷⁹ Do końca 2024 r. podstawą do wyliczenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) był podatek należny, przy tym udział JST w dochodach z CIT wynosił 22,86%, zaś od 2025 r. kwota rocznego dochodu JST z tytułu udziału w podatku CIT ustalana jest jako iloczyn dochodów podatników podatku CIT mających siedzibę na obszarze danej JST z roku najbardziej aktualnego, za który dane te są dostępne, czyli za rok poprzedzający rok budżetowy

Należy wskazać, że wpływy podatkowe z PIT będą cechować się dużą zmiennością w ramach cykli pięcioletnich, podobnie jak będzie to miało miejsce w przypadku VAT.

Spośród podmiotów sektora finansów publicznych projekt będzie miał pewien wpływ na organy Policji, w związku z obowiązkiem gromadzenia i przechowywania dokumentacji dotyczącej pozwoleń na broń (w tym kopii badań psychologicznych i lekarskich) oraz dodatkowymi zadaniami, takimi jak kontrola aktualności dokumentacji oraz udział Komendantów Wojewódzkich w procedurze odwoławczej.

Z odpowiedzi udzielonej przez Komendę Główną Policji (sygn. ES-6169/6090/2024/RS) z dnia 4.XII.2024 r. wynika, iż zaproponowane przepisy projektu ustawy nałożą szereg nowych obowiązków na funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Wydziałów Postępowań Administracyjnych związanych z rosnącą liczbą orzeczeń lekarskich i psychologicznych, które zobowiązani będą przedstawiać posiadacze pozwoleń na broń. Sprawdzenie takiej ilości akt będzie czasochłonne i spowoduje odsunięcie funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych od bieżących zadań służbowych. Dlatego niezbędne będzie wzmocnienie etatowe poszczególnych komend wojewódzkich/Stołecznej Policji, proporcjonalne do obciążenia w danej jednostce organizacyjnej, połączone z potrzebą rozszerzenia zaplecza lokalowego. Ponadto należałoby zapewnić dodatkowe pomieszczenia i sprzęty biurowe dostosowane do przechowywania stale zwiększającej się dokumentacji. W konsekwencji projekt może rodzić dodatkowe koszty obciążające budżet państwa. Ich wysokość jest trudna do ustalenia. Niemniej gdyby założyć, że w każdej z 16 komend wojewódzkich Policji należałoby zatrudnić dwie dodatkowe osoby, koszt roczny dla budżetu państwa wyniósłby ok. 1,8 mln zł⁸⁰. Jednocześnie w związku z takim dodatkowym zatrudnieniem i wypłatą z tego tytułu wynagrodzenia nastąpiłby nieznaczny wzrost dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów Narodowego Funduszu Zdrowia i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁸¹.

o dwa lata, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy oraz odpowiedniej wysokości udziału w podatku CIT dla: 1) gminy – 1,6%, 2) miasta na prawach powiatu – 2,2%, 3) powiatu – 1,7%, 4) województwa – 2,3% – dochodów podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych z kolei JST otrzymywały udziały obliczone jako określony udział w prognozowanych dochodach podatkowych ze skali podatkowej oraz z podatku pobieranego według liniowej 19% stawki (np. w 2024 r. były to udziały w wysokości 50,31%, bez uwzględnienia związku metropolitalnego), a od 2025 r. otrzymują udziały odpowiadające określonemu procentowi w dochodach podatników zamieszkałych na terenie poszczególnych JST, zwaloryzowanych wskaźnikami makroekonomicznymi na rok budżetowy. Dla gmin udział ten wynosi 7,0%, dla miast na prawach powiatu 8,6%, dla powiatów 2,0%, natomiast dla województw 0,35%. W związku z reformą JST otrzymują także udziały w przychodach podatników objętych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. W tym przypadku również stosowane są powyższe udziały, natomiast są one stosowane do kwoty odpowiadającej 14% przychodów zadeklarowanych przez podatników na tej formie opodatkowania. Tak naliczone udziały są następnie pomniejszane o ewentualne korekty z tytułu zamożności na poziomie poszczególnych jednostek, a w 2025 r. zostaną również pomniejszone o ewentualne jednorazowe korekty ponadprzeciętnych zysków z reformy.

Zob. Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2025 (druk sejmowy nr 687) s. 52 i 54. Ponadto zob. art. 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 24 października 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572).

⁸⁰ Do wyliczeń przyjęto płacę minimalną zakładaną na 2025 r. w kwocie 4 666 zł (wyliczenie: $16 \times 2 \times 4\,666 \times 12 = 1\,791\,744$ zł). Koszt budowy lub adaptacji pomieszczeń na przechowywanie dokumentacji nie może być oszacowany, z uwagi na brak szczegółowych danych z Policji.

⁸¹ Przy przyjętych założeniach oraz zważywszy, że pracownicy wykonujący wskazane zadania będą zatrudnieni według zasad obowiązujących dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami

Ponadto należy zauważyć, że projekt wpływa także na Polski Związek Łowiecki, który nie jest co prawda podmiotem sektora finansów publicznych, ale jest podmiotem⁸² realizującym zadania w odniesieniu do zwierząt łownych w stanie wolnym stanowiących własność Skarbu Państwa⁸³. Proponowane w projekcie rozwiązania mogą powodować skutki pośrednie oddziałujące negatywnie na budżet państwa. Zmniejszenie liczby myśliwych może grozić ryzykiem niepełnej realizacji zadań wynikających z ustawy – Prawo łowieckie i spadkiem opodatkowanych wpływów z działalności gospodarczej związanej z łowiectwem i od innych powiązanych z łowiectwem podmiotów. Zmniejszenie odstrzałów i rozpieczętowanie się zwierząt poza obwody łowieckie mogą stwarzać ryzyko nasilenia chorób wśród populacji zwierząt (np. ASF), rozpowszechniania inwazyjnych gatunków obcych, co z kolei może przyczynić się do konieczności zwiększania wydatków budżetowych na przeciwdziałanie tym zjawiskom. Przykładowo warto wskazać, iż w 2023 r. z budżetu państwa wypłacono dotację celową dla Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych na sfinansowanie odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w kwocie 2 311 tys. zł⁸⁴. Zmniejszenie liczby myśliwych i ograniczenie aktywności PZŁ może skutkować istotnym wzrostem tych kosztów. Zmniejszenie liczby myśliwych oraz osób, którym wydano pozwolenie na broń w celach sportowych i szkoleniowych, może też oznaczać osłabienie potencjału obronnego kraju i zwiększenie wydatków budżetu państwa na koszty szkoleń.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu nie wskazano wyliczonych istotnych skutków finansowych ani jego wpływu na sektor finansów publicznych. Niemniej jednak biorący udział w konsultacjach wskazywali, m.in. że skutki nie zostały dobrze przeanalizowane⁸⁵, a ocena zawarta w DSR jest nieadekwatna (zakłada brak wpływu na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, choć projekt generuje masowe i cykliczne czynności po stronie Policji (weryfikacja orzeczeń, wezwania, decyzje, obsługa odwołań), zwłaszcza w pierwszym cyklu po 6-miesięcznym *vacatio legis*, przy przepisach przejściowych nakazujących złożenie nowych orzeczeń w ciągu 12 miesięcy (z wyjątkami do 18 miesięcy) oraz ograniczeniu, że orzeczenia muszą być wystawione „nie wcześniej niż 3 miesiące” przed terminem, co systemowo tworzy kumulacje spraw i realne koszty administracyjne, których DSR nie uwzględnia. Jednocześnie DSR szacuje koszt jednostkowy badań na 550-600 zł po stronie

wynagrodzeń, łącznie z tytułu odprowadzanych składek od wynagrodzenia (ZUS, FP i NFZ) i zaliczek na podatek dochodowy wpłynęłoby z tego tytułu 443 551 zł.

⁸² Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2025 r., poz. 539) Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych.

⁸³ Zgodnie z art. 3 i 3a ustawy – Prawo łowieckie celem łowiectwa jest ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych, polegające w szczególności na eliminowaniu ze środowiska ptaków i ssaków należących do wskazanych w regulacji inwazyjnych gatunków obcych, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny, uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego, a także spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej.

⁸⁴ Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 roku w części 41 – Środowisko, s. 35.

⁸⁵ ID ankiety: 75503.

obywatela, ale nie podaje skali populacyjnej (ok. 271 tys. posiadaczy w objętych kategoriach), co prawdopodobnie celowo zaniża skalę skutków finansowych⁸⁶. Ponadto podczas konsultacji dodawano, że w kontekście strzelców sportowych, nałożenie na nich obowiązku cyklicznych badań bezpośrednio spowoduje nadmierne obciążenie odpowiednich miejscowo Wydziałów Postępowań Administracyjnych KWP, które od lat zmagają się z niedoborami kadrowymi, sprzętowymi oraz chronicznym niedofinansowaniem. Dlatego twierdzenie, że projekt nie generuje negatywnych skutków w obszarze administracji publicznej, nie jest uzasadnione⁸⁷.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nakłada dodatkowe obciążenia administracyjne na osoby posiadające pozwolenia na posiadanie broni w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych. Osoby do 70 r. ż. będą musiały co 5 lat spełnić obowiązek okresowych badań lekarskich i psychologicznych potwierdzających spełnianie kryteriów zdrowotnych związanych z posiadaniem broni. Częstotliwość badań będzie zwiększona dla osób w wieku powyżej 70 lat (wymóg badań co 2 lata). Wprowadzenie projektowanych unormowań w efekcie zwiększy również koszty obsługi administracyjnej (tj. obsługi dokumentacji, kontroli i aktualizacji akt posiadaczy pozwoleń na broń) wykonywanej przez funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Wydziałów Postępowań Administracyjnych Komend Policji. Skutkiem regulacji może być również zwiększenie obowiązków o charakterze informacyjnym dla lekarzy i psychologów upoważnionych do wystawiania właściwych orzeczeń lekarskich i psychologicznych, ponieważ wraz ze wzrostem ogólnej liczby wydawanych orzeczeń częściej może zachodzić konieczność zawiadomienia właściwego organu Policji o wydaniu orzeczenia stwierdzającego, że badana osoba należy do osób wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2-4 u.b.a. i że nie może dysponować bronią.

Projektowana regulacja nie spowoduje zmian w obciążeniach administracyjnych przedsiębiorców.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym przyjęcia proponowanych rozwiązań będzie m.in. rozciągnięcie obowiązku okresowych, przeprowadzanych co 5 lat, badań lekarskich i psychologicznych, potwierdzających spełnianie przesłanek otrzymania pozwolenia na broń, na osoby posiadające pozwolenie na broń w celach łowieckich, sportowych i szkoleniowych (w obecnym stanie prawnym obowiązek okresowych badań dotyczy wyłącznie osób posiadających pozwolenie na broń do celów ochrony

⁸⁶ ID ankiety: 55676.

⁸⁷ ID ankiety: 54718.

osobistej oraz ochrony osób i mienia). Innym skutkiem prawnym będzie wprowadzenie obowiązku częstszego poddania się badaniom przez osoby w wieku powyżej 70 lat przez wprowadzenie zasady powtarzania badań co 2 lata. Swoje skutki prawne będą miały też zawarte w projekcie przepisy przejściowe regulujące wpływ nowych regulacji na stosunki powstałe pod działaniem przepisów dotychczasowych. W toku konsultacji społecznych sformułowane zostały zarzuty dotyczące zgodności proponowanych unormowań z Konstytucją. Zwracano uwagę m.in. na możliwość nieproporcjonalnego ograniczania praw i wolności jednostki (poprzez ograniczenie dostępu do broni); formułowano również zarzuty dotyczące naruszenia zasady ochrony praw (słusznie) nabytych oraz zasady równości i zakazu dyskryminacji. Powyższe pokazuje, że problematyka projektu jest wieloaspektowa i pozostaje w dostrzegalnym związku z zagadnieniami regulowanymi w ustawie zasadniczej.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości co do zgodności z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

2. Skutki społeczne: Projektowane cykliczne badania posiadaczy broni odpowiadają na oczekiwanie większości społeczeństwa dotyczące zwiększenia kontroli nad dostępem do broni i mogą podnosić subiektywne poczucie bezpieczeństwa publicznego. Ich rzeczywisty wpływ na liczbę incydentów z użyciem broni oraz na społeczny wizerunek myśliwych pozostaje jednak niepewny. Jednocześnie, w ocenie środowiska strzeleckiego nowe wymogi mogą być postrzegane jako wyraz braku zaufania państwa do legalnych posiadaczy broni, co może prowadzić do ich stygmatyzacji jako grupy potencjalnie niebezpiecznej. Proponowane regulacje mogą ponadto ograniczyć działalność łowiecką i hamować rozwój sportów strzeleckich.

3. Skutki gospodarcze: Skutkiem ustawy będzie zwiększony popyt na usługi medyczne i wynikający stąd wzrost przychodów tej grupy lekarzy, która przeprowadza badania lekarskie i psychologiczne (w pierwszym roku obowiązywania ustawy ten segment rynku usług medycznych może zostać zasilony kwotą ok. 98 mln zł). Istnieje ryzyko, że z powodu krótkiego czasu na przeprowadzenie badań wielu strzelców sportowych i myśliwych może utracić pozwolenie na broń, co – w przypadku tej drugiej grupy osób – negatywnie wpłynęłoby na realizację zadań z zakresu gospodarki łowieckiej, prowadząc np. do zwiększenia rozmiaru szkód powodowanych przez zwierzynę w uprawach rolnych.

4. Skutki finansowe: Projekt ustawy nie generuje istotnych konsekwencji dla finansów publicznych. Może z jednej strony spowodować nieznaczne zwiększenie wpływów do budżetu państwa z podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych, z drugiej zaś strony zwiększyć obciążenia budżetu, np. w związku z koniecznością ponoszenia wydatków na pokrycie kosztów zwiększonych szkód w rolnictwie wynikających ze zmniejszonej intensywności polowań.

Przyjęcie rozwiązania proponowanego przez projektodawców oznaczać będzie zwiększenie obciążeń i kosztów obsługi obowiązków administracyjnych zarówno dla osób, na które nałożono obowiązek częstszego przedkładania orzeczeń lekarskich

i psychologicznych, jak również komend wojewódzkich Policji, które będą zajmować się obsługą, kontrolą i aktualizacją akt posiadaczy pozwoleń na broń.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich UE dobry stan zdrowia stanowi jeden z warunków, które należy spełnić, aby uzyskać pozwolenie na broń. W zagranicznych porządkach prawnych przewiduje się procedury służące sprawdzeniu stanu zdrowia – zwykle wymaga się uzyskania orzeczenia lekarskiego, które następnie przedstawia się organowi wydającemu decyzję o pozwoleniu na broń. Badania wykonuje się w momencie ubiegania się o uprawnienie. Często spotykanym rozwiązaniem jest przyznawanie uprawnienia na czas określony, co powoduje konieczność cyklicznego ponawiania badań w przypadku przedłużania ważności uprawnienia.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żoładek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Rafał Dubowski, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

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

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

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

dr Zofia Szpringer, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/