

BEOS-2645/25

Warszawa, 19 stycznia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP5-III.020.390.14.2025
Data wpływu 19.01.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o ochronie przyrody
(druk sejmowy nr 2128)**

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

Z deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że problemem, którego rozwiązaniu ma służyć proponowana ustawa, jest brak w Polsce całkowitego zakazu importu okazów gatunków zagrożonych wyginięciem. Wnioskodawcy zwracają uwagę na zwiększenie liczby polowań, których uczestnicy dążą do zabicia największego przedstawiciela danego gatunku albo największej liczby osobników danego gatunku lub uśmiercenia zwierzęcia wyróżniającego się imponującymi cechami biologicznymi, w celu dodania go do swojej kolekcji. Polujący dla trofeów często obierają za cel najsilniejsze i największe zwierzęta, które są niezbędne dla utrzymania dobrostanu i stabilności ekosystemów, w których żyją. Według Wnioskodawców takie polowania wywołują zatem negatywne skutki dla całego ekosystemu.

Wnioskodawcy wskazują, że polowania dla trofeów dotyczą zwierząt należących do gatunków, którym grozi wyginięcie lub gatunków rzadkich, których przetrwaniu może zagrozić jakikolwiek poziom handlu nimi, jak również gatunków będących przedmiotem handlu międzynarodowego na poziomie, który może być niezgodny z możliwością ich przeżycia lub z zachowaniem całej populacji na poziomie zgodnym z rolą gatunku w ekosystemach, w których występuje. W ocenie Wnioskodawców populacje tych gatunków zwierząt są już narażone na wyginięcie. Gatunki te doświadczają spadku populacji, utraty siedlisk i kurczenia się ich zasięgu, a pozostawianie obiektem polowań na trofea wywiera na nie dodatkową, intensywną presję.

W uzasadnieniu projektu Wnioskodawcy wskazali, że gatunkami zwierząt, których dotyczy import trofeów do państw europejskich, są m.in. niedźwiedź czarny, niedźwiedź brunatny, słoń afrykański i lew afrykański. Ponadto stwierdzili oni, że obecnie organizowane są wyjazdy mające na celu pozyskanie trofeów z dzikich zwierząt i import ich do Polski, co uzasadnia wprowadzenie zakazu importu (wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) trofeów myśliwskich określonych gatunków zwierząt.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy zaproponowali nowelizację ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹ (dalej: u.o.p.).

Zgodnie z dodawanym art. 61a u.o.p. zabronione ma być wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej okazów: 1) gatunków określonych w załączniku A do rozporządzenia Rady (WE) 338/97²; 2) gatunków określonych w załączniku B do rozporządzenia Rady 338/97, tzn. słonia afrykańskiego (*Loxodonta africana*), lwa afrykańskiego (*Panthera leo*), żyrafy (*Giraffa camelopardalis*) i nosorożca białego południowego (*Ceratotherium simum simum*). Na przywóz tych gatunków nie będzie wydawane zezwolenie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE) 338/97.

Powyższe regulacje nie będą stosowane do ogrodów zoologicznych oraz do instytucji naukowych, o których mowa w art. 63 u.o.p.

Zgodnie z dodawanym art. 128b u.o.p. wprowadzanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej okazów gatunków zwierząt, o których mowa w art. 61a ust. 1 u.o.p., będzie podlegać karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Zgodnie ze zmienianym art. 129 u.o.p. w razie ukarania za przestępstwo określone w art. 128b u.o.p., sąd będzie mógł orzec 1) przepadek przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia lub przestępstwa oraz przedmiotów, roślin, zwierząt lub grzybów pochodzących z wykroczenia lub przestępstwa, chociażby nie stanowiły własności sprawcy; 2) obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny – nawiązkę do wysokości 10 000 zł na rzecz organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego, ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W art. 2 projektu zamieszczono przepis przejściowy, określający, że do postępowań dotyczących wydania zezwoleń, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady 338/97, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie proponowanej ustawy, mają być stosowane przepisy dotychczasowe.

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

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1478, ze zm.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz. Urz. WE L 61 z 03.03.1997, s. 1, ze zm.).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. Stwierdzili oni, że zapewnienie skutecznej walki z zabijaniem zwierząt dla celów pozyskania trofeów jest możliwe „tylko na drodze ustawowej poprzez wyłączenie możliwości wydawania zezwoleń na przywóz trofeów do Polski”, a sankcja karna „jest jedyną drogą do zapewnienia skuteczności wprowadzanych rozwiązań”.

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

Głównym instrumentem międzynarodowym regulującym ochronę gatunków zagrożonych wyginięciem poprzez kontrolę handlu nimi jest Konwencja waszyngtońska (CITES) z 1973 r.³ Unia Europejska wdraża jej postanowienia w sposób jednolity poprzez rozporządzenie Rady (WE) 338/97. Przepisy te ustanawiają wspólne ramy prawne, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim możliwość wprowadzania w prawie krajowym środków bardziej restrykcyjnych (zob. pkt V opinii). W konsekwencji niektóre państwa UE wprowadziły własne krajowe rozwiązania ustawowe prowadzące do istotnego ograniczenia przywozu trofeów myśliwskich wybranych gatunków.

W Belgii obowiązuje ustawowe ograniczenie przywozu trofeów myśliwskich określonych gatunków chronionych, co stanowi realizację jednomyślną rezolucji parlamentu federalnego z 2022 r. Zgodnie z informacją właściwego organu CITES⁴, po opublikowaniu ustawy w dniu 3 kwietnia 2024 r. i jej wejściu w życie w dniu 13 kwietnia 2024 r.⁵ zaprzestano wydawania pozwoleń na przywóz trofeów myśliwskich wszystkich gatunków wymienionych w załączniku A do rozporządzenia Rady (WE) 338/97 oraz określonej grupy gatunków z załącznika B tego rozporządzenia. W praktyce oznacza to wyłączenie możliwości importu trofeów myśliwskich gatunków objętych najwyższym poziomem ochrony.

W Finlandii wprowadzono ustawowy zakaz importu z państw trzecich trofeów myśliwskich najbardziej zagrożonych gatunków zwierząt na mocy ustawy o ochronie przyrody⁶, która weszła w życie 1 czerwca 2023 r. Zgodnie z art. 88 tej ustawy niedopuszczalny jest przywóz w charakterze trofeów myśliwskich z państw spoza Unii Europejskiej okazów gatunków wymienionych w załączniku A oraz określonych

³ Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES): <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/convention-on-international-trade-in-endangered-species-of-wild-fauna-and-flora.html> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 19 I 2025 r.].

⁴ Informacje publikowane przez belgijski organ CITES (*Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement*): <https://www.health.belgium.be/fr/actualites/2024-4-cites-importation-trophees-chasse>.

⁵ *Loi modifiant la loi du 28 juillet 1981 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des annexes faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que de l'Amendement à la Convention adopté à Bonn le 22 juin 1979*, *Moniteur belge* z dnia 3 kwietnia 2024 r., tekst w j. francuskim: https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2024/04/03_1.pdf#page=9.

⁶ *Luonnonsuojelulaki*, 9/2023, tekst w j. fińskim: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/9>.

gatunków z załącznika B do rozporządzenia (WE) 338/97, w tym m.in. lwa afrykańskiego, słonia afrykańskiego, hipopotama nilowego, nosorożca białego i niedźwiedzia polarnego.

We Francji, obok bezpośredniego stosowania przepisów unijnych, funkcjonują krajowe regulacje doprecyzowujące wykonywanie konwencji CITES i rozbudowane instrumenty egzekwowania, w szczególności w obszarze kontroli celnej. Od 2015 r., na podstawie decyzji administracyjnej Ministra Środowiska, obowiązuje zakaz importu trofeów myśliwskich lwów⁷. Jednocześnie w toku prac nad ustawą budżetową na 2026 r. (PLF 2026) podjęto działania legislacyjne zmierzające do wprowadzenia opłaty ekologicznej (*redevance écologique*) od importu trofeów. Stosowna poprawka, wprowadzająca wysokie stawki opłat (do 200 euro za kg), została przyjęta przez Komisję Finansów Zgromadzenia Narodowego w październiku 2025 r.⁸

W Holandii ograniczenie importu trofeów myśliwskich wybranych gatunków realizowane jest poprzez utrwaloną praktykę administracyjną (regulę polityki *beleidsregel*), polegającą na systematycznym odrzucaniu wniosków o wydanie zezwoleń na przywóz, co w praktyce prowadzi do faktycznego wstrzymania importu trofeów gatunków objętych najwyższym poziomem ochrony wynikającym z przepisów unijnych⁹.

W Słowacji zasady przywozu okazów, w tym trofeów myśliwskich, uzależnione są od ich klasyfikacji w załącznikach A-D do rozporządzenia (WE) 338/97 i co do zasady wymagają uzyskania odpowiednich pozwoleń lub dokonania zgłoszenia importowego. Jednocześnie w praktyce administracyjnej obowiązują środki ograniczające przywóz określonych trofeów. Ministerstwo Środowiska Republiki Słowackiej, działające jako krajowy organ wykonawczy CITES, zawiesiło do odwołania wydawanie pozwoleń na przywóz rogów nosorożców jako trofeów myśliwskich, niezależnie od państwa ich pochodzenia¹⁰.

We Włoszech podstawowy reżim prawny w zakresie przywozu i wywozu trofeów myśliwskich opiera się na przepisach prawa UE oraz ustawie z dnia 7 lutego 1992 r. nr 150¹¹, regulującej sankcje za naruszenia przepisów wynikających z konwencji CITES. Import i eksport trofeów myśliwskich gatunków objętych ochroną CITES jest co do zasady dopuszczalny pod warunkiem spełnienia określonych

⁷ Levirois P., *Trophées de chasse : voici le seul animal que la loi vous interdit d'accrocher chez vous*, 5 IX 2025 r., <https://www.lefigaro.fr/maison/trophees-de-chasse-voici-le-seul-animal-que-la-loi-vous-interdit-d-accrocher-chez-vous-20250905>.

⁸ Vaslin A., *Importation de trophées d'espèces protégées : le portefeuille des chasseurs dans le viseur du PLF 2026*, 4 XI 2025 r., <https://jss.fr/post/importation-trophees-chasse-especes-protegees-portefeuille-chasseurs> oraz Assemblée nationale, *Projet de loi de finances pour 2026, amendement n° I-CF40*, adopté par la Commission des finances le 22.10.2025, insertion de l'art. 285 sexies du Code des douanes, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/amendements/1906A/CION_FIN/CF40.

⁹ *Beleidsregel van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 2 mei 2016, nr. WJZ/16068109, betreffende invoervergunningen voor jachttrofeeën*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-23849.html>.

¹⁰ Informacje Ministerstwa Środowiska Republiki Słowackiej oraz Slovenská inšpekcia životného prostredia (SIŽP), dział CITES: <https://www.sizp.sk/priroda/cites/dovoz-a-vyvoz-exemplarov>.

¹¹ Legge 7 febbraio 1992, n. 150, *Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione (...) e del regolamento (CE) n. 338/97*, Gazzetta Ufficiale n. 44 22 II 1992, ze zm., tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1992-02-07:150>.

wymogów formalnych. Jednocześnie w dniu 28 grudnia 2021 r. do włoskiej Izby Deputowanych wniesiono projekt nowelizacji ustawy nr 150/1992, przewidujący wprowadzenie zakazu importu, eksportu i reeksportu trofeów myśliwskich wybranych gatunków chronionych¹². Równoległa inicjatywa ustawodawcza została podjęta w Senacie Republiki w lipcu 2023 r.¹³ Oba projekty pozostają na etapie prac parlamentarnych i nie doprowadziły dotychczas do zmiany obowiązującego stanu prawnego.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących analizowanego projektu nie odniesiono się do konkretnych rozwiązań przyjmowanych w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projektowana ustawa przewiduje zmiany w zakresie zasad wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonych okazów gatunków zwierząt objętych ochroną na podstawie przepisów prawa UE oraz w zakresie odpowiedzialności karnej za naruszenie tych zasad. Proponowane rozwiązania prowadzą, w zakresie objętym projektem, do zastąpienia dotychczasowego zakazu przywozu, od którego możliwe było uzyskanie indywidualnego odstępstwa w drodze zezwolenia, zakazem bezwzględny (z wyjątkiem dla ogrodów zoologicznych i instytucji naukowych) oraz penalizacją jego naruszenia.

Na zakres zastosowania projektowanych przepisów wpływa legalna definicja pojęcia „okazu gatunku”, zawarta w art. 5 pkt 11a u.o.p., zgodnie z którą przez okaz gatunku rozumie się roślinę, zwierzę lub grzyb z danego gatunku, żywe lub martwe, każdą ich część, formę rozwojową, jajo lub wydmuszkę, a także produkt pochodny również zawarty w innych towarach oraz towary, które zgodnie z dołączonym dokumentem, opakowaniem, oznakowaniem lub etykietą, lub jeżeli wynika to z jakichkolwiek innych okoliczności, mają zawierać lub zawierają części lub produkty pochodne z roślin, zwierząt, lub grzybów z danego gatunku. Posłużenie się w projektowanym art. 61a u.o.p. pojęciem „okazu gatunku”, oznacza więc, że zakaz wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się do szerokiego katalogu form występowania danego gatunku, obejmując nie tylko żywe zwierzęta, ale także m.in. trofea myśliwskie. Warto w tym miejscu wskazać, że projektowany art. 61a u.o.p. odnosi się wyłącznie do „wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” okazów określonych gatunków zwierząt, a zatem do ich przywozu z terytorium innych państw. Zakres ten nie obejmuje zatem hodowli tych gatunków prowadzonej na terytorium RP ani posiadania lub obrotu okazami, które znajdują się już na terytorium kraju, o ile nie wiąże się to z ich ponownym wprowadzeniem z zagranicy.

¹² Izba Deputowanych (Włochy): *Atto Camera n. 3430, XVIII legislatura (wniesiony 28 XII 2021 r.):* <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=3430>.

¹³ Senat Republiki (Włochy): *Atto Senato n. 822, XIX legislatura (wniesiony 26 XII 2023 r.):* <https://www.senato.it/export/dcl/full/57357>.

Projektowany art. 61a modyfikuje dotychczasowy model regulacyjny w ten sposób, że w odniesieniu do określonych okazów znosi możliwość uzyskania indywidualnego zezwolenia uchylającego obowiązujący zakaz przywozu. W konsekwencji projektowane przepisy powodują normatywne wyłączenie kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska do wydawania zezwoleń na przywóz okazów gatunków wskazanych w art. 61a ust. 1 u.o.p. Organ administracyjny traci możliwość rozpatrywania wniosków w tym zakresie w trybie przewidzianym w art. 61 u.o.p., a procedura obejmująca opiniowanie przez Komisję do spraw CITES¹⁴, o której mowa w art. 61 ustawy, przestaje mieć zastosowanie do objętych zakazem przypadków. Tym samym zostaje wyeliminowany mechanizm indywidualnej oceny zgodności planowanego przywozu z celami ochrony gatunków, przewidziany w rozporządzeniu Rady (WE) 338/97. Projekt wprowadza jednocześnie wyłączenia podmiotowe, zgodnie z którymi zakaz przywozu nie będzie miał zastosowania do ogrodów zoologicznych oraz instytucji naukowych, o których mowa w art. 63 u.o.p., tj. instytucji naukowych uprawnionych do przewożenia w celach naukowych przez granicę Unii Europejskiej bez zezwolenia wydawanego na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (WE) 338/97.

Rozporządzenie Rady (WE) 338/97 ustanawia system ochrony gatunków dzikiej flory i fauny oparty na regulacji handlu nimi, w ramach którego wprowadzanie do UE okazów gatunków objętych ochroną co do zasady podlega zakazowi, od którego dopuszczalne są wyjątki w postaci indywidualnie wydawanych zezwoleń, po spełnieniu określonych warunków i przeprowadzeniu procedury z udziałem organów administracyjnych i naukowych. Możliwość wprowadzenia tak istotnego odstępstwa od zasad określonych w tym rozporządzeniu była przedmiotem opinii sporządzonej w Biurze Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu¹⁵. W opinii tej zwrócono uwagę, że rozporządzenie określa przesłanki wydawania zezwoleń, natomiast nie przewiduje rozwiązania polegającego na wyłączeniu z mocy prawa wydawania tych zezwoleń. Wskazano również, że jako akt prawa pochodnego UE rozporządzenie „ma na celu, co do zasady, wprowadzenie regulacji, które obowiązują i są stosowane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich”, a pole działania prawodawcy krajowego jest w tym zakresie ograniczone. Jednocześnie odnotowano, że przepisy rozporządzenia Rady (WE) 338/97 „pozostają bez uszczerbku dla wprowadzenia lub stosowania wszelkich bardziej rygorystycznych środków przez państwa członkowskie”, przy czym nie wynika z nich jednoznacznie, „czy przyjmowane przez państwa członkowskie «bardziej rygorystyczne środki» mogą wyłączać stosowanie przewidzianych w tym rozporządzeniu procedur, takich jak wydawanie zezwoleń na przywóz”. W opinii BEOS wskazano jednakże, że na podstawie orzecznictwa TSUE można uznać, że

¹⁴ Komisja do spraw CITES, to zgodnie z art. 61 ust. 2 u.o.p. organ naukowy w rozumieniu art. 2 lit. q rozporządzenia Rady 338/97. W dotychczasowym stanie prawnym Komisja ta opiniuje wnioski o wydanie zezwoleń na przywóz okazów gatunków objętych ochroną, w szczególności pod kątem zgodności planowanego przywozu z celami ochrony gatunków, a jej stanowisko jest elementem procedury poprzedzającej wydanie zezwolenia przez ministra właściwego do spraw środowiska.

¹⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Ewa Szymanowska)*, opinia BEOS z 19 XII 2025 r., BEOS-WPEiM-2635/25.

wprowadzenie krajowego zakazu przywozu może być dopuszczalne, o ile ochrona interesów i wymogów objętych regulacją nie może być równie skutecznie zapewniona przy pomocy środków w mniejszym stopniu ograniczających wymianę handlową w Unii Europejskiej.

W zakresie przepisów karnych projektowana ustawa ustanawia nowy typ czynu zabronionego polegającego na wprowadzaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej okazów gatunków zwierząt objętych zakazem, o którym mowa w art. 61a ust. 1 u.o.p. Zgodnie z dodawanym art. 128b u.o.p. naruszenie tego zakazu będzie stanowić przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. W obecnym stanie prawnym odpowiedzialność karna za naruszenia związane z przewozem przez granicę UE okazów gatunków podlegających ochronie, w tym w szczególności przewóz bez wymaganych dokumentów lub wbrew warunkom określonym w przepisach rozporządzenia Rady (WE) 338/97, jest już przewidziana w u.o.p., która penalizuje także inne naruszenia unijnych regulacji w zakresie obrotu tymi okazami, przy zagrożeniu karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat.

Pewne wątpliwości redakcyjne może budzić brzmienie przepisu przejściowego zawartego w art. 2 projektu. Przepis ten odwołuje się do postępowań dotyczących wydania zezwoleń, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady 338/97, podczas gdy krajowe regulacje dotyczące wydawania tych zezwoleń, w tym elementy proceduralne, zostały określone w art. 61 u.o.p. W tym kontekście można rozważyć, czy dla większej przejrzystości i spójności redakcyjnej zasadne byłoby uzupełnienie przepisu przejściowego o wyraźne odesłanie do postępowań prowadzonych na podstawie art. 61 u.o.p.

Wnioskodawcy proponują 14-dniowy okres *vacatio legis*. Uwzględniając charakter obrotu, umów i zobowiązań kontraktowych, należy stwierdzić, że tak krótki okres może generować poważne problemy po stronie podmiotów gospodarczych zajmujących się handlem okazami objętymi ochroną a także zwiększać ryzyko sporów i trudności wdrożeniowych po stronie administracji.

W toku konsultacji społecznych wskazywano, że wprowadzenie projektowanych regulacji uniemożliwi hodowcom „sprowadzanie osobników do zróżnicowania materiału genetycznego potomstwa z nawet z innych hodowli na terenie Unii Europejskiej, działających zgodnie z prawem”¹⁶. Podnoszono także, że zagadnienie będące przedmiotem projektu jest już szczegółowo regulowane przez Konwencję Waszyngtońską (CITES)¹⁷.

Projekt, obok analizy dotyczącej zgodności z prawem Unii Europejskiej, był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu¹⁸.

¹⁶ ID ankiety: 531326.

¹⁷ ID ankiety: 530398, 529999, 530430. Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (inaczej: Konwencja Waszyngtońska [CITES], Dz. U. 1991 nr 27, poz. 112) ustanawia ramy współpracy międzynarodowej służącej ochronie niektórych gatunków dzikich zwierząt i roślin przed „nadmierną eksploatacją powodowaną handlem międzynarodowym”. Zasadą jest, że Strony „będą zezwalały na handel” okazami gatunków objętymi tymi załącznikami wyłącznie zgodnie z postanowieniami Konwencji, w szczególności poprzez system zezwoleń i świadectw dla czynności importu, eksportu i reeksportu.

¹⁸ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie przyrody (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Ewa Szymanowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 19 XII 2025 r., BEOS-WPEIM-2636/25.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa

Osoby fizyczne

Projektowana ustawa będzie miała wpływ na osoby posiadające zwierzęta objęte regulacją i prowadzące niekomercyjne hodowle tych zwierząt. Osoby te mogą mieć ograniczoną możliwość rozwoju hodowli (np. wymiany z innymi hodowcami w celu poszerzenia puli genetycznej) oraz ograniczoną możliwość wyjazdów zagranicznych z tymi zwierzętami na konkursy, wystawy i zawody. Regulacja może również oddziaływać na sytuację osób przywożących do Polski zwierzęta utrzymywane prywatnie (np. papugi, żółwie) oraz przedmioty zawierające elementy pochodzące od gatunków objętych regulacją, co może przekładać się na praktyczne ograniczenia mobilności (w tym migracji) i udziału w wydarzeniach międzynarodowych. Regulacja będzie miała również wpływ na osoby fizyczne wwożące trofea myśliwskie, przy czym liczebność tej grupy w porównaniu do ww. grup jest relatywnie niewielka.

Biorąc pod uwagę, że ochrona gatunków fauny i co za tym idzie zachowanie bioróżnorodności ma charakter dobra wspólnego, można wskazać, że regulacja będzie pośrednio oddziaływać na całą populację – według danych GUS w 2024 r. w Polsce zamieszkiwało 37 489 tys. osób¹⁹.

Podmioty gospodarcze

Projektowana ustawa wpłynie w szczególności na podmioty, dla których sprowadzanie zwierząt objętych projektowaną regulacją stanowiło istotną część działalności, w tym podmioty zajmujące się handlem zwierzętami (sklepy zoologiczne, w tym w szczególności w zakresie asortymentu akwarystycznego: koralowce, ukwiały, koniki morskie; terrarystycznego: płazy i gady), a także podmioty zajmujące się komercyjną hodowlą takich zwierząt. Regulacja będzie miała również wpływ na podmioty zajmujące się organizacją wyjazdów łowieckich, firmy spedycyjne i agencje celne, przy czym liczebność tej grupy w porównaniu do wskazanych wyżej grup jest relatywnie niewielka. Ponadto regulacja może mieć wpływ na podmioty zajmujące się renowacją przedmiotów z wykorzystaniem części zwierząt. Ich liczba jest trudna do oszacowania, ale można przyjąć, że jest relatywnie niewielka. Regulacja może mieć również wpływ na obiekty wymagające ochrony biologicznej przez ptaki drapieżne, w tym w szczególności lotniska (również wojskowe), a także m.in. plantacje, sady, hale produkcyjne i magazyny, stadiony i centra handlowe, o ile ograniczenia w legalnym pozyskiwaniu i przemieszczaniu

¹⁹ Polska w liczbach 2025, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/14/18/1/polska_w_liczbach_2025_v2.pdf.

ptaków wykorzystywanych w sokolnictwie wpłynęłyby na dostępność zasobów niezbędnych do odstraszania ptactwa.

Organizacje pozarządowe

Regulacja wpłynie na podmioty, których działalność jest związana z ochroną przyrody, dobrostanem zwierząt, monitoringiem obrotu okazami i edukacją, w tym także organizacje wskazujące na potrzebę ograniczenia polowania na trofea (*trophy hunting*).

Administracja i służby publiczne (wdrażające i egzekwujące)

Projekt będzie miał wpływ na instytucje publiczne odpowiedzialne za interpretację, stosowanie i egzekwowanie nowych przepisów. Będą to:

- Komisja ds. CITES²⁰ – w zakresie zmiany profilu spraw (w tym potencjalnego spadku liczby rozpatrywanych wniosków dotyczących legalnego obrotu, przy jednoczesnym wzroście znaczenia działań kontrolnych),
- ogrody zoologiczne i instytucje naukowe – w zakresie ewentualnego przyspieszenia rozpatrywania wniosków oraz możliwego przesunięcia części aktywności w stronę podmiotów wyłączonych spod zakazu; ponadto – w szczególności w odniesieniu do ogrodów zoologicznych – w zakresie potencjalnego zwiększenia liczby przypadków przyjmowania żywych okazów z likwidowanych prywatnych hodowli oraz okazów pochodzących z nielegalnego handlu i przemytu, wymagających zabezpieczenia i opieki,
- Krajowa Administracja Skarbowa (Służba Celno-Skarbowa) i Straż Graniczna, Policja, prokuratura, sądy powszechne, Służba Więzienna – w zakresie ryzyka wzrostu przemytu i nielegalnego handlu okazami zagrożonymi oraz związanych z tym obciążeń kontrolno-egzekucyjnych, w tym konieczności zabezpieczania żywych okazów i pozyskiwania ekspertyz gatunkowych.

B. Wpływ na społeczeństwo

Z uzasadnienia projektu wynika, że celem Wnioskodawców jest zakazanie przywozu do Polski trofeów myśliwskich pozyskanych z gatunków chronionych. Według Wnioskodawców „wejście w życie przepisów umożliwi zachowanie ekosystemów zwierząt dla przyszłych pokoleń poprzez ochronę gatunków zagrożonych wyginięciem. Projekt wywoła pozytywne skutki społeczne w postaci zaniechania zabijania zwierząt dla celów rozrywki”. Należy podkreślić, że projekt, mimo narracji skoncentrowanej na trofeach, obejmuje w praktyce znacznie szerszy obszar oddziaływania, w tym handel żywymi zwierzętami objętymi ochroną. W tym sensie występuje rozbieżność między sposobem prezentowania projektu w uzasadnieniu i DSR a zakresem regulacji, co ma znaczenie dla rzetelnej oceny jej skutków społecznych, a także może generować ryzyka komunikacyjne w toku debaty publicznej, gdyż skutki odczują podmioty i osoby niepowiązane z myślistwem i trofeami. W konsekwencji ocena skutków społecznych wymaga uwzględnienia nie

²⁰ <https://www.gov.pl/web/klimat/nowo-powolana-komisja-ds-cites-rozpoczyna-prace>.

tylko importu trofeów myśliwskich, lecz także skutków ograniczeń dotyczących przywozu żywych okazów oraz innych kategorii okazów objętych zakazem.

Choć wprowadzenie zakazu sprowadzania trofeów myśliwskich (czy innych rodzajów okazów) z niektórych gatunków lub podgatunków zwierząt może znajdować uzasadnienie merytoryczne, trudno oczekiwać, aby przyjęcie regulacji w Polsce samoistnie umożliwiło zachowanie ekosystemów zwierząt dla przyszłych pokoleń i doprowadziło do zaniechania zabijania zwierząt dla celów rozrywki w skali globalnej. Potencjalny wpływ projektu może mieć raczej charakter ograniczony i pośredni, w tym symboliczny, podczas gdy zasadnicze czynniki presji na populacje gatunków w państwach pochodzenia nie zależą wprost od rozwiązań przyjętych w jednym państwie członkowskim UE. Tym samym można stwierdzić, że przyjęcie regulacji może nie wywołać skutków społecznych wskazywanych przez Wnioskodawców, a w każdym razie nie w skali i zakresie opisanym w uzasadnieniu.

Jednocześnie przyjęcie projektowanej ustawy może powodować szereg istotnych skutków społecznych, które – co należy podkreślić – mogą być niezgodne z deklarowanym zamiarem ochrony przyrody. Część tych skutków została wskazana w stanowisku Państwowej Rady Ochrony Przyrody – Komisji ds. Prawa Ochrony Przyrody.

Wnioskodawcy w uzasadnieniu oraz w DSR odnoszą się przede wszystkim do kwestii związanych z trofeami myśliwskimi i pomijają kluczowy z perspektywy oceny skutków regulacji obszar oddziaływania, którym jest handel żywymi zwierzętami chronionymi. Warto wskazać, że zgodnie z danymi CITES w 2024 r. do Polski sprowadzono 39 989 okazów, z czego trofea myśliwskie (w tym trofea, skóry, czaszki i rogi) stanowiły 255 okazów (0,6%), a okazy żywe sprowadzone w celach komercyjnych stanowiły 36 583 (91,5%)²¹. Wśród okazów żywych dominowały gatunki, na które co do zasady nie prowadzi się polowań w celu pozyskania trofeów, takie jak m.in. ukwiały, koralowce, koniki morskie, płazy i gady. Uzasadnienie Wnioskodawców że jest to „konieczne, aby zminimalizować ryzyko obchodzenia przepisów ustawy poprzez przywóz żywych zwierząt”, może budzić wątpliwości. Ryzyko sprowadzania żywych słoń i lwów afrykańskich, żyraf, nosorożców czy innych zwierząt z gatunków zagrożonych po to, by następnie je uśmiercić w Polsce w celu pozyskania trofeów, wydaje się bardzo ograniczone, zarówno ze względu na obowiązujące przepisy, jak i dlatego, że taki proceder nie miałby wiele wspólnego z istotą polowania w celu pozyskania trofeum.

O ile z zakazu wyłączono ogrody zoologiczne i uprawnione jednostki naukowe, o tyle wobec wszystkich pozostałych podmiotów zakaz miałby charakter bezwzględny. W efekcie przyjęcie proponowanej regulacji prowadziłoby do uniemożliwienia sprowadzania zwierząt z niektórych rodzimych, zagrożonych gatunków w ramach programów reintrodukcji lub wzmacniania populacji w Polsce (chodzi o wzbogacanie puli genetycznej), jeśli działania te prowadzą podmioty inne niż ogrody zoologiczne lub uprawnione jednostki naukowe. Warto podkreślić za Państwową Radą Ochrony Przyrody, że obecnie takie programy są realizowane dla takich gatunków chronionych jak ryś euroazjatycki, sokół wędrowny, podgorzałka zwyczajna, jesiotr zachodni czy niepylak apollo. Tym samym proponowana regulacja

²¹ <https://trade.cites.org/>.

mogłaby wymuszać zamknięcie tych programów, co oznaczałoby skutek trudny do pogodzenia z deklarowanym celem ochrony przyrody.

Przyjęcie proponowanej regulacji, co bardzo silnie wybrzmiało w trakcie konsultacji społecznych, może stanowić zagrożenie dla sokolnictwa w Polsce, które zostało w 2021 r. wpisane na Reprezentatywną Listę Niematerialnego Dziedzictwa Kulturowego Ludzkości²². Sokolnictwo ma istotne znaczenie dla zagwarantowania bezpieczeństwa ruchu lotniczego, zarówno na lotniskach cywilnych²³, jak i wojskowych²⁴. Jest zatem ważne nie tylko dla transportu, lecz także dla bezpieczeństwa państwa, co w obecnej sytuacji geopolitycznej dodatkowo wzmacnia wagę tego zagadnienia. Sokolnictwo ma też znaczenie dla innych podmiotów wymagających ochrony biologicznej przez ptaki drapieżne, w tym m.in. plantacji, sadów, hal produkcyjnych i magazynów, stadionów i centrów handlowych. Skala oddziaływania w tym obszarze zależy od rzeczywistej relacji między zakresem zakazu a dostępnością ptaków oraz możliwościami stosowania metod zastępczych, jednak ryzyko skutków ubocznych w tym wymiarze jest sygnalizowane przez interesariuszy.

Proponowany zakaz sprowadzania do Polski zwierząt z gatunków zagrożonych na potrzeby amatorskiego chowu (np. ryb, płazów, gadów, papug), nawet jeśli pochodzą z wielopokoleniowych hodowli, a nie zostały odłowione w ich naturalnym środowisku, obejmowałby nie tylko import handlowy, lecz także przywóz zwierzęcia stanowiącego własność prywatną (np. papugi czy żółwia). Tym samym przyjęcie proponowanej regulacji mogłoby ograniczać możliwości migracji ludności, w tym w szczególności obywateli innych państw UE, którzy posiadają zwierzęta objęte ochroną (jak również inne składniki mienia prywatnego zawierające elementy pochodzące od gatunków objętych regulacją). Ograniczałoby to nie tylko możliwości zmiany miejsca zamieszkania, ale również udział obcokrajowców, w tym innych obywateli UE, a także obywateli Polski w wystawach, konkursach, zawodach i innych wydarzeniach poświęconych zagrożonym gatunkom.

Jak wskazano w stanowisku Państwowej Rady Ochrony Przyrody, w zaproponowanym kształcie projekt obejmuje nie tylko trofea myśliwskie, lecz także wszystkie inne martwe okazy, nie przewidując przy tym żadnych wyjątków zależnych od daty pozyskania. W konsekwencji mogłoby to oznaczać istotne negatywne skutki w zakresie kultury i sztuki, m.in. zakaz wwozu instrumentów muzycznych, także zabytkowych (np. przewożonych przez orkiestrę lub indywidualnego muzyka), jeżeli zawierają elementy z kości słoniowej. Co więcej, przyjęcie regulacji oznaczałoby ograniczenie możliwości renowacji fortepianów i pianin z klawiaturą z kości słoniowej. Regulacja uniemożliwiłaby wwożenie do Polski zarówno na stałe, jak i na wystawy czasowe obiektów zabytkowych, w tym muzealnych, które zawierają jakiegokolwiek elementy pochodzące od gatunków chronionych objętych zakazem.

Należy podkreślić, że obrót gatunkami zagrożonymi jest już obecnie szczegółowo uregulowany przez Konwencję CITES, która tworzy system kontroli

²² <https://www.gov.pl/web/kultura/polskie-sokolnictwo-wpisane-na-liste-unesco>.

²³ <https://magazyn-ksp.policja.gov.pl/mag/aktualnosci/118425,Sokolnik-z-Wilanowa-na-Lotnisku-Chopina.html>.

²⁴ <https://www.wojsko-polskie.pl/2slit/articles/aktualnosci-w/2021-04-02o-bezpieczenstwo-lotow-praca-sokolnika/>.

oparty na zezwoleniach, potwierdzaniu legalnego pochodzenia, obowiązkowym znakowaniu oraz nadzorze administracyjnym i naukowym. Od 1. maja 2004 r. postanowienia CITES są realizowane na podstawie rozporządzeń UE²⁵. Proponowane wprowadzenie w Polsce całkowitego zakazu importu obejmującego tak szeroką grupę gatunków może w praktyce ograniczyć znaczenie legalnego, monitorowanego obrotu i wytworzyć bodźce do przesunięcia popytu w stronę kanałów nieformalnych. W sytuacji, gdy legalny rynek zostanie zamknięty, a popyt nie zniknie, można spodziewać się wzrostu opłacalności nielegalnego handlu i przemytu. Warto w tym miejscu wskazać, że według danych Służby Celnej i Celno-Skarbowej w 2024 r. dokonano 190 zatrzymań z łączną liczbą 24 115 okazów CITES, w tym 923 żywych okazów zwierząt, 153 żywych okazów roślin oraz 22 318 okazów medykamentów medycyny azjatyckiej²⁶, co stanowi wzrost w porównaniu z sytuacją obserwowaną w latach 2010-2018²⁷. W warunkach odcięcia od napływu nowych osobników należy także liczyć się ze wzrostem wartości zwierząt już znajdujących się w kraju, co może sprzyjać powstawaniu nieformalnych i przestępczych kanałów pozyskiwania. Równocześnie zwiększa się ryzyko wykorzystania granic wewnętrznych strefy Schengen do nielegalnych przewozów. Zablokowanie legalnej ścieżki importu może podnieść też prawdopodobieństwo nadużyć, w tym przedstawiania osobników pochodzących z nielegalnych źródeł jako urodzonych w niewoli oraz posługiwania się przerobioną lub nieprawdziwą dokumentacją identyfikacyjną. Można również przewidywać przeniesienie części handlu i hodowli do innych państw UE, gdzie funkcjonują większe legalne rynki zwierząt egzotycznych, co osłabi możliwości kontroli po stronie polskich organów, nie przekładając się na proporcjonalne korzyści dla ochrony gatunków.

W praktyce należy także liczyć się z ryzykiem skutków ubocznych przyjęcia regulacji po stronie dobrostanu zwierząt i obciążenia systemu opieki nad zwierzętami. Ograniczenie legalnego obrotu i możliwość likwidacji części hodowli (zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych) może zwiększać ryzyko prób nielegalnego „pozbywania się” zwierząt, w tym ich porzucania lub wypuszczania do środowiska, co wiąże się z ryzykiem dla bezpieczeństwa biologicznego, a także z kosztami interwencji po stronie administracji i służb. Równolegle można przewidywać zwiększenie liczby przypadków przekazywania zwierząt do ogrodów zoologicznych i wyspecjalizowanych ośrodków, a w razie wzrostu przemytu także wzrost napływu zwierząt przechwyconych przez służby, które wymagają zabezpieczenia, kwarantanny i długoterminowej opieki, co może istotnie obciążać ograniczone zasoby tych instytucji. W szczególności dotyczy to przypadków, w których konieczne jest zapewnienie warunków specjalistycznych (kwarantanna, opieka weterynaryjna, infrastruktura) oraz długoterminowego utrzymania zwierząt.

Dodatkowo należy wskazać, że projekt, jako ingerencja w obszar silnie regulowany na poziomie UE, może rodzić ryzyko rozbieżności regulacyjnych

²⁵ <https://podatki-arch.mf.gov.pl/clo/informacja-dla-osob-fizycznych/towary-objete-ograniczeniami-i-zakazami/cites-gatunki-zagrozone-wyginieciem/>.

²⁶ <https://podatki-arch.mf.gov.pl/clo/informacja-dla-osob-fizycznych/towary-objete-ograniczeniami-i-zakazami/cites-gatunki-zagrozone-wyginieciem/>.

²⁷ P. Mencil, *Animal Smuggling in Poland*, "Zoophilologica. Polish Journal of Animal Studies" 2020, 6: 411-423.

w ramach rynku wewnętrznego UE, co w dłuższej perspektywie może zwiększać niepewność prawną, zwłaszcza dla podmiotów działających transgranicznie. Z perspektywy społecznej istotne jest również to, że prezentowanie projektu jako rozwiązania „wąskiego” (trofea myśliwskie) przy jednoczesnym szerokim skutku normatywnym (okazy żywe i martwe wielu gatunków) może wzmacniać polaryzację społeczną i obniżać zaufanie do regulacji ochrony przyrody, jeśli skutki uboczne będą odczuwalne przez grupy niepowiązane z myślistwem.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie konsultacji społecznych projektu, w których udział wzięły 934 osoby, można stwierdzić, że występuje polaryzacja w ocenie proponowanej zmiany, z przewagą głosów krytycznych. Przy takiej liczbie uczestników konsultacje mają jednak przede wszystkim charakter sygnałny, a nie rozstrzygający. W komentarzach z jednej strony wskazywano na potrzebę wprowadzenia regulacji w zakresie zakazu wwozu trofeów, z drugiej zaś wskazywano nadmiarowość regulacji i jej istotne negatywne skutki w wymiarze m.in. społecznym²⁸, gospodarczym²⁹, kulturowym³⁰ oraz w obszarze bezpieczeństwa³¹ i ochrony przyrody³².

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Według Wnioskodawców ustawa nie wywoła skutków gospodarczych. Wydaje się jednak, że będzie ona miała wpływ na działalność niektórych grup podmiotów gospodarczych, choć skala tego wpływu jest trudna do oszacowania. Spodziewane skutki można podzielić na dwie grupy: pierwsza to – jak można sądzić – niezamierzone skutki związane z wprowadzeniem zakazu przywozu do Polski okazów wszystkich gatunków zwierząt ujętych w załączniku A do rozporządzenia Rady (WE) 338/97, druga grupa to skutki związane z planowanym zakazem importu do Polski trofeów myśliwskich.

Zakaz przywozu do Polski okazów wszystkich gatunków zwierząt ujętych w załączniku A obejmie nie tylko trofea łowieckie, ale również okazy licznych innych (niełownych) gatunków zwierząt, w tym zwierząt żywych. Źródłem informacji o sprowadzanych do Polski okazach zwierząt jest m.in. baza danych prowadzona przez CITES³³. Z zamieszczonych w niej danych dotyczących importu np. w 2024 r. wynika, że większość okazów zwierząt to były zwierzęta żywe: koralowce, małże, jaszczurki (np. gekony), żółwie, papugi, sokoły, ryby (np. koniki morskie). Przyjęcie proponowanej ustawy oznacza, że dotychczasowy międzynarodowy handel okazami tych gatunków będzie niemożliwy. Odbije się to negatywnie na działalności przedsiębiorstw i osób zajmujących się w Polsce hodowlą zwierząt egzotycznych oraz akwarystyką morską, terrarystyką i sokołnictwem. Na zagrożenia te zwracało

²⁸ ID ankiety: 101051.

²⁹ ID komentarza: 94804.

³⁰ ID komentarza: 93386.

³¹ ID ankiety: 100399.

³² ID komentarza: 99330.

³³ CITES Trade Database: https://trade.cites.org/en/cites_trade/.

uwagę wiele osób biorących udział w konsultacjach. Podkreślali oni m.in., że zakaz przywozu żywych okazów zwierząt zablokuje udział polskich hodowców żółwi i innych gadów w międzynarodowych programach hodowlanych zagrożonych gatunków³⁴, „uderzy w sokolnictwo”, doprowadzi bowiem do zawężenia puli genowej ptaków drapieżnych posiadanych przez sokolników i może zagrozić programowi reintrodukcji sokoła wędrownego³⁵. Wśród okazów (przedmiotów) sprowadzonych w 2024 r. (pochodzących z udokumentowanego, legalnego źródła) znajdowały się również wykonane z kości słoniowej klawisze do fortepianu. Zakaz ich sprowadzania uniemożliwi działalność firm zajmujących się renowacją instrumentów klawiszowych. Zdaniem ankietowanych, skutkiem proponowanych przepisów może być również „zakaz przywozu instrumentów muzycznych (także zabytkowych) zawierających elementy z kości słoniowej czy zakaz wwozu muzealiów i obiektów zabytkowych (także czasowo, np. na wystawy), zawierających elementy z kości słoniowej, szylkretu, fiszbinów, skór czy piór gatunków z załącznika A”³⁶.

Skutkiem wprowadzenia zakazu importu do Polski trofeów myśliwskich będzie ograniczenie działalności podmiotów zajmujących się organizowaniem turystyki myśliwskiej, czyli zagranicznych polowań np. w Afryce, Azji czy Ameryce Północnej. Uniemożliwienie przywiezienia trofeum sprawi, że zainteresowanie takimi wyjazdami wśród myśliwych będzie dużo mniejsze niż obecnie. Ograniczenie turystyki myśliwskiej może być również odczuwalne w niektórych krajach, w których organizowane są polowania na egzotyczne zwierzęta. Dotyczy to szczególnie państw afrykańskich (takich jak Botswana, Zimbabwe, Namibia, Zambia, RPA), dla których komercyjne polowania są istotnym źródłem dochodów państwa, ale też społeczności lokalnych. Dochody z polowań komercyjnych są często istotnym źródłem finansowania programów ochrony dzikiej przyrody i walki z kłusownictwem. Warto zauważyć, iż pomimo wspomnianych przez Wnioskodawców wątpliwości etycznych związanych z polowaniami na trofea, tego rodzaju polowania zostały uznane np. przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody (IUCN) za legalną i akceptowaną formę wspierania ochrony dzikiej przyrody i lokalnych społeczności. Zdaniem IUCN, dobrze uregulowane i zarządzane programy polowań na trofea mogą odgrywać istotną rolę w zapewnianiu korzyści dla ochrony dzikich zwierząt (m.in. poprzez interwencje przeciwko kłusownictwu), będąc zarazem źródłem miejsc pracy i utrzymania społeczności lokalnych żyjących w otoczeniu dzikiej przyrody³⁷. Podobne stanowisko zajęła Komisja Europejska, która w odpowiedzi na petycję europosła w sprawie ograniczenia polowań na trofea stwierdziła, że „zakaz importu trofeów myśliwskich miałby negatywny wpływ na ochronę i zrównoważone wykorzystanie zasobów, ponieważ pozbawiłby społeczności lokalne w krajach stosujących zrównoważone systemy łowieckie ważnego źródła dochodów, a tym samym zwiększyłby ryzyko utraty siedlisk dzikich zwierząt”. Zdaniem Komisji, „[p]onieważ obecnie nie ma powszechnie uznanych dowodów na to, że import

³⁴ ID ankiety: 100852, 101342, 101373 i 101427.

³⁵ ID komentarza: 93201, 93279, 93346 i 93386.

³⁶ ID komentarza: 94748.

³⁷ *Informing decisions on trophy hunting. A Briefing Paper regarding issues to be taken into account when considering restriction of imports of hunting trophies*; IUCN, Briefing Paper, September 2016; <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/InfDocs/E-CoP17-Inf-60.pdf>.

trofeów myśliwskich do UE przyczynia się do degradacji populacji gatunków chronionych, UE nadal podziela międzynarodowy konsensus w sprawie zarządzania polowaniami na trofea i handlem trofeami myśliwskimi w ramach zasad zrównoważonego wykorzystania”.³⁸ Na negatywne skutki dla lokalnej gospodarki w krajach, gdzie organizowane są polowania na trofea, zwracało uwagę wiele osób biorących udział w konsultacjach omawianego projektu. Zdaniem ankietowanych, zakaz przywozu legalnie pozyskanych trofeów wpłynie niekorzystnie na ochronę gatunków zwierząt w Afryce, osłabi walkę z kłusownictwem i ograniczy dochody lokalnych społeczności³⁹.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w DSR wskazują, że proponowana regulacja nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Można uznać, że zasadniczo Wnioskodawcy prawidłowo rozpoznali skutki finansowe projektu w odniesieniu do sektora finansów publicznych. Niemniej jednak należy zauważyć, że mogą wystąpić pewne skutki pośrednie, których nie da się oszacować co do skali i wartości pieniężnych. Dotyczyć to może w szczególności obciążeń administracyjnych organów celnych, organów ścigania oraz sądów. Koszty działania tych organów w obszarze projektowanej zmiany będą musiały być ponoszone w ramach obowiązujących limitów wydatków.

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag zawierających dane liczbowe odnoszące się do skutków finansowych projektu. Uczestnicy wielokrotnie zwracali jednak uwagę na ewentualne pośrednie konsekwencje projektu dla finansów publicznych wynikające z jego możliwego negatywnego oddziaływania na sferę gospodarczą⁴⁰.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie przewiduje nałożenia nowych obowiązków administracyjnych na podmioty objęte zakazem. Nastąpi zmniejszenie liczby postępowań dotyczących przywozu określonych okazów gatunków zwierząt, które dotychczas wymagały indywidualnego rozpatrzenia przez właściwe organy.

³⁸ NOTICE TO MEMBERS. Subject: Petition No 0976/2021 by Joanna Swabe (Dutch) on the necessity for EU action with regard to trophy hunting; 9.9.2024:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-732777_EN.pdf.

³⁹ ID komentarza: 93325, 95641, 96822, 96890 i 98193.

⁴⁰ Zob. m.in. ID komentarza: 95200, 98021, 98309, 98669, 98926.

Przyjęcie projektowanej regulacji może natomiast zwiększać bodźce do przemytu i nielegalnego obrotu, co przełoży się na większą liczbę kontroli, zatrzymań oraz czynności dowodowych po stronie Krajowej Administracji Skarbowej, Straży Granicznej i Policji. Wzrost przechwyceń, zwłaszcza żywych okazów będzie generować dodatkowe obowiązki organizacyjne (zabezpieczenie, transport, kwarantanna, opieka weterynaryjna) oraz będzie wymagać koordynacji z organami ochrony przyrody, ogrodami zoologicznymi i ośrodkami wyspecjalizowanymi. Równolegle może wzrosnąć obciążenie prokuratury i sądów oraz zapotrzebowanie na ekspertyzy gatunkowe i weryfikację dokumentacji, co w ujęciu systemowym zwiększa koszty administracyjne i ryzyko wydłużenia postępowań.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana ustawa przewiduje zakaz wprowadzania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określonych okazów gatunków zwierząt objętych ochroną, w tym wszystkich gatunków wymienionych w załączniku A do rozporządzenia Rady (WE) 338/97 oraz wybranych gatunków z załącznika B, a także przewiduje odpowiedzialność karną za naruszenie tego zakazu. Proponowane rozwiązania prowadzą, w zakresie objętym projektem, do zastąpienia dotychczasowego zakazu przywozu, od którego możliwe było uzyskanie indywidualnego odstępstwa w drodze zezwolenia, zakazem bezwzględnym (z wyjątkiem dla ogrodów zoologicznych i instytucji naukowych) oraz penalizacją jego naruszenia. Krótki okres *vacatio legis* podnosi ryzyko kosztów dostosowawczych, sporów oraz trudności wdrożeniowych.

Projekt ustawy nie dotyczy zagadnień regulowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Mimo że projekt jest prezentowany jako instrument ograniczający import trofeów łowieckich, jego zakres znacząco wykracza poza ten cel, obejmuje bowiem bardzo liczną grupę gatunków utrzymywanych w hodowlach, które nie są powiązane ani z myślistwem, ani z pozyskiwaniem trofeów. W efekcie z perspektywy społecznej regulacja nie musi realizować zakładanych celów w skali wskazywanej w uzasadnieniu, a zarazem może powodować szereg skutków negatywnych w zakresie ochrony zwierząt objętych ochroną (w tym w zakresie introdukcji gatunków i działań wzmacniających populacje), rozwoju hodowli, prowadzenia działalności gospodarczej, swobody przemieszczania się, rozwoju i ochrony dziedzictwa kulturowego i sztuki oraz bezpieczeństwa. Dodatkowo szeroki zakres zakazu przy utrzymującym się popycie może sprzyjać przesunięciu części obrotu do szarej strefy, co potencjalnie zwiększa obciążenia służb kontrolnych i wymiaru sprawiedliwości.

3. Skutki gospodarcze: Przyjęcie proponowanej ustawy uniemożliwi prowadzenie międzynarodowego handlu okazami gatunków zwierząt ujętych w załączniku A do rozporządzenia Rady (WE) 338/97, tym samym ograniczy działalność przedsiębiorstw i osób zajmujących się hodowlą zwierząt egzotycznych oraz akwarystyką morską, terrarystyką i sokolnictwem. Ograniczy też działalność

podmiotów zajmujących się organizowaniem zagranicznej turystyki myśliwskiej. Wprowadzenie zakazu przywozu trofeów myśliwskich może wpłynąć na państwa, w których organizowane są komercyjne polowania na egzotyczne zwierzęta, osłabiając ich system ochrony dzikich zwierząt, walkę z kłusownictwem i ograniczając dochody lokalnych społeczności.

4. Skutki finansowe: Projekt nie wywoła bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych.

5. Rozwiązania zagraniczne: Analiza rozwiązań przyjętych w wybranych państwach UE wskazuje, że w niektórych zdecydowano się na wprowadzenie ograniczeń w zakresie przywozu trofeów myśliwskich zarówno poprzez regulacje ustawowe, jak i praktyki administracyjne lub instrumenty fiskalne. Rozwiązania te funkcjonują obok wspólnych ram prawnych wynikających z prawa UE i są uzasadniane potrzebą wzmocnienia ochrony gatunków zagrożonych wyginięciem, przy jednoczesnym zachowaniu kompetencji państw członkowskich do stosowania środków bardziej restrykcyjnych.

Autorzy:

Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt I-III)

Natalia Firlej, specjalistka w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Krzysztof Niewęglowski, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr hab. Wojciech Zgliczyński, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

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

Monika Korolewska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/