

BEOS-1514/26

Warszawa, 22 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SP5-III. ORO. 191. 13. 2026

Data wpływu 22. 07. 26

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń
(druk sejmowy nr 2747)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu problemu polegającego na konieczności dostosowania zasad funkcjonowania terenów leśnych zarządzanych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (dalej: Lasy Państwowe) w związku ze wzrastającym społecznym zapotrzebowaniem na turystyczne, sportowe i rekreacyjne korzystanie z lasów. W ramach przedstawionego problemu Wnioskodawcy wskazują na cztery kwestie szczegółowe:

- a) mimo że leśne kompleksy promocyjne mają znaczenie turystyczne, ustawowy katalog ich funkcji nie obejmuje tego zagadnienia;
- b) rozwój turystyki konnej w lesie jest utrudniony z uwagi na restrykcyjne zasady ruchu pojazdami zaprzęgowymi i zasady jazdy konnej na tym obszarze;
- c) bezwarunkowy zakaz puszczania psów luzem nie odpowiada oczekiwaniom ich właścicieli korzystających rekreacyjnie z lasów;
- d) brak możliwości nieodpłatnego udostępniania gruntów leśnych jednostkom samorządu terytorialnego na cele turystyczno-rekreacyjne utrudnia realizację inwestycji publicznych w tym zakresie.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹ (dalej: u.l.; art. 1 projektu) oraz ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń² (dalej: k.w.; art. 2 projektu).

Nowelizacja wprowadza następujące zmiany u.l.:

- rozszerzenie katalogu funkcji pełnionych przez leśne kompleksy promocyjne, poprzez dodanie funkcji turystycznej (zmieniany art. 13b u.l.);
- zmniejszenie ograniczeń dotyczących możliwości poruszania się pojazdem zaprzęgowym oraz jazdy konnej w lesie (zmieniany art. 29 u.l.);
- zmniejszenie ograniczeń dotyczących puszczania psów luzem w lesie (zmieniany art. 30 u.l.);
- wprowadzenie regulacji umożliwiającej nieodpłatne użyczenie lasów, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 u.l.³, pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom (z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu) na cele rozwoju turystyki, sportu i rekreacji (zmieniany art. 39 u.l.);
- rozszerzenie katalogu przesłanek umożliwiających przekazanie w użytkowanie określonym podmiotom lasów, gruntów oraz innych nieruchomości, bez zmiany ich dotychczasowego przeznaczenia, poprzez dodanie przesłanki dotyczącej rozwoju turystyki i rekreacji (zmieniany art. 40 u.l.).

Projektowana zmiana k.w. dotyczy natomiast modyfikacji regulacji odnoszącej się do wykroczenia polegającego na puszczaniu psa luzem w lesie (zmieniany art. 166 k.w.).

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

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań.

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 663.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 734, ze zm.

³ Projektowany przepis dotyczy: gruntu o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokrytego roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym (lub przejściowo jej pozbawionego), przeznaczonego do produkcji leśnej (art. 3 pkt 1 lit. a u.l.); gruntu związanego z gospodarką leśną, zajętego pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynków i budowli, urządzeń melioracji wodnych, linii podziału przestrzennego lasu, dróg leśnych, terenów pod liniami energetycznymi, szkótek leśnych, miejsc składowania drewna, a także wykorzystywanego na parkingi leśne i urządzenia turystyczne (art. 3 pkt 2 u.l.).

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

Projekt przewiduje zmiany w kilku obszarach regulacji dotyczących korzystania z lasów i zarządzania nimi. Poniżej odniesiono się do trzech grup zagadnień dotyczących: 1) rozszerzenia katalogu zadań leśnych kompleksów promocyjnych; 2) zasad udostępniania lasów dla jazdy konnej i ruchu pojazdów zaprzęgowych oraz 3) wprowadzania psów do lasu; współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami zarządzającymi lasami publicznymi w zakresie rozwoju infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej.

Ad 1)

Leśne kompleksy promocyjne stanowią oryginalną, rodzimą ideę promowania ekologicznego leśnictwa⁴. Koncepcja lasów modelowych (*Model Forests*), do której odwołują się Wnioskodawcy w uzasadnieniu, rozwijana m.in. w Kanadzie i Szwecji⁵, nie stanowi odpowiednika polskich leśnych kompleksów promocyjnych. Lasy modelowe są inicjatywami o charakterze dobrowolnym, służącymi przede wszystkim współpracy interesariuszy na rzecz zrównoważonego zarządzania lasami i realizacji wspólnej wizji zrównoważonego rozwoju danego obszaru, nie zaś rozwiązaniami ustawowymi wyodrębniającymi szczególną kategorię obszarów leśnych⁶. Z uwagi na odmienne założenia i charakter obu instytucji odstąpiono od szczegółowej analizy porównawczej w tym zakresie.

Ad 2)

W państwach europejskich zasady korzystania z lasów w zakresie jazdy konnej i ruchu pojazdów zaprzęgowych oraz dotyczące wprowadzania psów do lasów są zróżnicowane i zależą od przyjętego modelu udostępniania lasów. Przykładowo w Finlandii jazda konna jest co do zasady dopuszczalna w ramach prawa powszechnego dostępu do przyrody, o ile nie powoduje szkód dla środowiska. Uprawnienie to może jednak podlegać ograniczeniom na obszarach chronionych, w szczególności w parkach narodowych, w których obowiązują regulaminy poszczególnych obszarów⁷. Prawo powszechnego dostępu do przyrody obejmuje – co do zasady – poruszanie się pojazdami zaprzęgowymi poza drogami. Natomiast korzystanie z dróg prywatnych, w tym dróg leśnych, przez pojazdy zaprzęgowe podlega przepisom ustawy o drogach prywatnych⁸, która dopuszcza możliwość ograniczenia ruchu przez właściciela drogi. Wprowadzanie psów do lasów jest co do zasady dopuszczalne. Poza obszarami zabudowanymi pies musi pozostawać pod

⁴ Informacje ze strony internetowej Lasów Państwowych, <https://www.lasy.gov.pl/pl/nasze-lasy/lesne-kompleksy-promocyjne> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 21 VII 2026 r.].

⁵ Idea lasu modelowego realizowana jest w Europie również m.in. w Czechach i Polsce (*Oborniki Model Forest*). Informacje ze strony internetowej International Model Forests Network, <https://imfn.net/about/regional-networks/EMFN/>.

⁶ Informacje ze strony internetowej Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa, <https://www.fao.org/forestry-fao/modelforests/en/>.

⁷ <https://www.luontoon.fi/en/activities/hiking-and-outdoor-recreation/everymans-rights>

⁸ *Yksityistielaki*, 560/2018, <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2018/560>.

kontrolą opiekuna, a w okresie od 1 marca do 19 sierpnia powinien być prowadzony na smyczy lub w sposób umożliwiający jego natychmiastowe przywołanie i zapięcie na smycz⁹.

We Francji jazda konna (w tym również poruszanie się pojazdami zaprzęgowymi) jest co do zasady dopuszczalna na drogach i ścieżkach leśnych. Poruszanie się konno po lasach jest zasadniczo możliwe po drogach leśnych, natomiast na obszarach szczególnie intensywnie użytkowanych ruch może zostać ograniczony do szerokich dróg leśnych oraz wyznaczonych szlaków. Jednocześnie poruszanie się konno poza drogami leśnymi jest zabronione¹⁰. Wprowadzanie psów do lasów jest co do zasady dopuszczalne, jednak powinny one pozostawać pod kontrolą właściciela i w odległości nie większej niż 100 m od niego. Ponadto od 15 kwietnia do 30 czerwca psy muszą być prowadzone na smyczy poza drogami i ścieżkami leśnymi¹¹.

W Irlandii, w lasach zarządzanych przez państwową spółkę leśną *Coillte*, jazda konna jest dopuszczalna wyłącznie na wyznaczonych trasach i po uzyskaniu pozwolenia. W przeciwnym razie jest zakazana. Wprowadzanie psów do lasów państwowych jest co do zasady dopuszczalne, jednak pies musi pozostawać pod skuteczną kontrolą właściciela. Skuteczna kontrola oznacza, że pies reaguje na komendę, w przeciwnym razie należy trzymać go na smyczy¹².

W Niemczech, zgodnie z § 14 federalnej ustawy o lasach¹³, jazda konna w lesie jest dozwolona wyłącznie po drogach i ścieżkach. Szczegóły regulują kraje związkowe. Mogą one ograniczyć wstęp do lasu z ważnych powodów, w szczególności w celu: ochrony lasu, gospodarki leśnej lub łowieckiej; ochrony osób odwiedzających las; zapobiegania znacznym szkodom, a także ochrony innych, zasługujących na ochronę interesów właściciela lasu. Kraje związkowe mogą również uznać inne formy korzystania z lasu za równoznaczne ze wstępem do lasu, w całości lub w części. Przepis § 14 federalnej ustawy o lasach nie reguluje kwestii dostępu do lasów pojazdów zaprzęgowych, co jest przedmiotem regulacji krajów związkowych. Przykładowo w Hesji jazda bryczkami jest dozwolona po drogach leśnych o szerokości użytkowej co najmniej 2 m¹⁴. Przepisy krajów związkowych regulują również zasady wstępu do lasów z psami. Przykładowo

⁹ *Everyman's rights and the code of conduct on private land. Existing legislation and suggestions for best practices*, Ministry of the Environment, Helsinki 2015, julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/a897054b-13a5-4c9b-aa8f-959f7aa1aef2/content; informacje ze strony internetowej państwowego podmiotu zarządzającego gruntami i wodami należącymi do państwa w Finlandii, <https://www.luontoon.fi/en/activities/hiking-and-outdoor-recreation/everymans-rights>.

¹⁰ Informacje ze strony internetowej *Office national des forêts* (ONF), francuskiego publicznego podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie lasami, <https://www.onf.fr/vivre-la-foret/documents-de-gestion-durable/%2B%2Bamgt%2B%2BA021845E/%2B/21%3A%3Ales-activites-en-foret.html>.

¹¹ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji publicznej, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A17343>.

¹² Informacje ze strony internetowej spółki *Coillte*, <https://www.coillte.ie/coillte-faqs/can-ride-horse-forest/> i <https://www.coillte.ie/coillte-faqs/can-bring-dog-forest/>.

¹³ *Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft* (Bundeswaldgesetz), BGBl. I S. 1037 ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwaldg/BJNR010370975.html>.

¹⁴ Informacje ze strony internetowej organu administracji rządowej kraju związkowego Hesja, <https://rp-kassel.hessen.de/forsten-und-landwirtschaft/forsten/waldbetreuungsrecht>

w Dolnej Saksonii każda osoba przebywająca w lesie jest zobowiązana do dopilnowania, aby psy pozostające pod jej nadzorem nie błąkały się ani nie polowały na dzikie zwierzęta, a w okresie od 1 kwietnia do 15 lipca (ogólny okres lęgowy, rozrodczy i wychowawczy) były prowadzone na smyczy. Wyjątek w tym zakresie stanowią psy wykorzystywane do legalnego polowania, jako psy ratownicze lub pasterskie, psy wykorzystywane przez policję, federalną straż graniczną lub służby celne oraz wyszkolone psy będące przewodnikami osób niewidomych¹⁵.

Ad 3)

W państwach UE współpraca pomiędzy zarządcami lasów publicznych a jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej przybiera zróżnicowane formy.

Przykładowo w Finlandii rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej na gruntach państwowych zarządzanych przez przedsiębiorstwo państwowe *Metsähallitus* opiera się na zintegrowanym systemie planowania wykorzystania gruntów państwowych oraz współpracy z interesariuszami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego. Regionalne plany gospodarowania zasobami naturalnymi są przygotowywane we współpracy z regionalnymi grupami reprezentującymi m.in. samorządy, organizacje społeczne i innych interesariuszy. W procesie planowania uwzględnia się potrzeby związane z ochroną przyrody, rekreacją, turystyką oraz gospodarką leśną¹⁶.

We Francji współpraca pomiędzy publicznym podmiotem odpowiedzialnym za zarządzanie lasami – *Office national des forêts* (ONF) – a jednostkami samorządu terytorialnego opiera się przede wszystkim na zarządzaniu lasami komunalnymi oraz realizacji wspólnych przedsięwzięć służących rozwojowi lokalnemu. ONF wspiera gminy będące właścicielami lasów w prowadzeniu zrównoważonej gospodarki leśnej oraz uczestniczy w realizacji projektów dotyczących rozwoju infrastruktury i funkcji społecznych lasów¹⁷.

W Irlandii rozwój infrastruktury rekreacyjnej na gruntach zarządzanych przez państwową spółkę leśną *Coillte* odbywa się przede wszystkim w formule partnerstw projektowych. *Coillte* zachowuje zarząd nad gruntami, natomiast inwestycje są realizowane we współpracy z administracją rządową, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami rekreacyjnymi oraz lokalnymi społecznościami¹⁸.

¹⁵ *Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG)*, tekst w j. niemieckim: <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/7f95753c-89da-33be-b7be-4ecac22080de>.

¹⁶ Informacje ze strony internetowej *Metsähallitus*, <https://www.metsa.fi/en/responsible-business/metsahallitus-forestry/forest-management-and-silviculture/different-planning-methods/>.

¹⁷ Informacje ze strony internetowej *Office national des forêts* (ONF), <https://www.onf.fr/aux-cotes-des-territoires/lonf-et-les-communes-forestieres>.

¹⁸ *General Recreation Policy*, *Coillte* 2024, https://www.coillte.ie/wp-content/uploads/2024/01/Coillte-Recreation-Policy_Jan-2024.pdf.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Projekt wpisuje się w deklarowany w uzasadnieniu kierunek szerszego udostępniania lasów na cele turystyczne i rekreacyjne, ale jednocześnie zmienia sposób równoważenia tej funkcji z funkcją ochronną lasu. Na tle przedstawionych wyżej zmian (patrz pkt II opinii) projekt należy oceniać jako istotną modyfikację obowiązującego modelu prawnego udostępniania lasów społeczeństwu oraz systemu wykroczeniowej ochrony zasad korzystania z terenów leśnych. Jego skutki nie ograniczają się bowiem wyłącznie do formalnego uporządkowania obowiązujących przepisów, ale mają charakter merytoryczny.

W obowiązującym stanie prawnym korzystanie z lasów jest co do zasady dopuszczalne, ale podlega ograniczeniom wynikającym z u.l. i przepisów szczególnych. Ograniczenia te dotyczą zarówno dostępu do lasu, jak i sposobu korzystania z terenów leśnych, w tym ruchu pojazdów, jazdy konnej, postoju pojazdów i zachowań mogących naruszać funkcje ochronne lasu. Projekt zmienia metodę regulacji w kilku powiązanych obszarach. W odniesieniu do ruchu pojazdów zaprzęgowych i jazdy konnej odchodzi od modelu, w którym określone zachowania są dopuszczalne przede wszystkim wtedy, gdy droga, trasa albo miejsce zostały wyznaczone lub oznakowane, na rzecz modelu szerszej dopuszczalności, uzupełnionego możliwością wprowadzania ograniczeń przez nadleśniczego ze względu na prowadzoną gospodarkę leśną lub inną ważną przyczynę. W przypadku puszczenia luzem psów w lesie projekt odchodzi natomiast od generalnego zakazu i zastępuje go modelem zróżnicowanym, opartym na kryterium rasy psa, kontroli sprawowanej przez właściciela lub opiekuna oraz ewentualnego ograniczenia wprowadzonego przez nadleśniczego.

Taka zmiana ma charakter systemowy. Przesuwa bowiem ciężar regulacji z generalnych zakazów albo uprzedniego wyznaczania dopuszczalnych form aktywności na model szerszej swobody, uzupełniony możliwością wprowadzania ograniczeń. W konsekwencji rzeczywisty zakres ochrony lasu, gospodarki leśnej, zwierząt dziko żyjących oraz innych użytkowników lasu będzie w większym stopniu zależał od sposobu identyfikowania obszarów wymagających ograniczenia, treści tych ograniczeń oraz sposobu ich podawania do publicznej wiadomości. Z punktu widzenia skutków prawnych projekt zwiększa więc zakres swobody korzystania z lasów przez użytkowników, ale jednocześnie zwiększa znaczenie prawidłowego określenia i komunikowania lokalnych ograniczeń w korzystaniu z lasu. W zakresie, w jakim projekt powierza wprowadzanie tych ograniczeń nadleśniczemu, oddziałuje także na organizację pracy Lasów Państwowych, obowiązki informacyjne nadleśnictw oraz praktykę egzekwowania ograniczeń.

Przechodząc do uwag szczegółowych, należy wskazać, że zmiana art. 13b u.l. ma przede wszystkim charakter kierunkowy i programowy. Dodanie funkcji turystycznej leśnych kompleksów promocyjnych koresponduje z deklarowanym w uzasadnieniu projektu celem szerszego udostępniania lasów na potrzeby turystyki i rekreacji oraz powinno być odczytywane łącznie z pozostałymi zmianami dotyczącymi korzystania z lasów.

Projektowana zmiana art. 29 u.l. nie ma wyłącznie charakteru porządkującego. Jej istotą jest modyfikacja zasad dopuszczalności ruchu pojazdów zaprzęgowych oraz jazdy konnej w lesie. W odniesieniu do jazdy konnej zasadniczą wątpliwość wiąże się z tym, że projektowany art. 29 ust. 1c u.l. nie powtarza obowiązującego obecnie wymogu poruszania się po drogach leśnych wyznaczonych przez nadleśniczego. Sformułowanie, że „jazda konna w lesie jest dopuszczalna”, może być odczytywane szerzej i rodzić pytanie, czy intencją Wnioskodawców jest dopuszczenie jazdy konnej wyłącznie po drogach leśnych, czy także poza nimi. Jeżeli jazda konna ma pozostać dopuszczalna wyłącznie na drogach leśnych, przepis powinien zostać doprecyzowany. Ma to znaczenie dla ochrony runa leśnego, gleb, siedlisk oraz bezpieczeństwa innych użytkowników lasu.

Odrębnej uwagi wymaga relacja projektowanego art. 29 ust. 1b do art. 29 ust. 2 u.l. Skoro projekt usuwa pojazd zaprzęgowy z art. 29 ust. 1 u.l. i reguluje jego ruch w odrębnym ust. 1b, powstaje pytanie, czy zmianą mają być objęte także zasady postoju pojazdów zaprzęgowych na drogach leśnych. Kwestia ta ma znaczenie również z punktu widzenia art. 161 k.w., który penalizuje nie tylko nieuprawniony wjazd pojazdem silnikowym, zaprzęgowym lub motorowerem do lasu, lecz także pozostawienie takiego pojazdu w lesie w miejscu do tego nieprzeznaczonym. Jeżeli dotychczasowe ograniczenie postoju pojazdów zaprzęgowych wyłącznie w miejscach oznakowanych ma zostać utrzymane, art. 29 ust. 2 u.l. powinien zostać odpowiednio dostosowany przez objęcie odesłaniem także projektowanego ust. 1b. Jeżeli projekt ma liberalizować nie tylko ruch, lecz także postój pojazdów zaprzęgowych, skutek ten powinien zostać wyraźnie odnotowany co najmniej w uzasadnieniu projektu.

Art. 29 ust. 1b i 1c u.l. różnicują charakter ograniczeń wprowadzanych przez nadleśniczego. Pierwszy z tych przepisów, dotyczący ruchu pojazdów zaprzęgowych, nie posługuje się określeniem „okresowo”, natomiast drugi, odnoszący się do jazdy konnej, wyraźnie przewiduje ograniczenie okresowe. Różnica ta może być zamierzona, jednak powinna zostać wyjaśniona w uzasadnieniu projektu, ponieważ wpływa na zakres kompetencji nadleśniczego, czas obowiązywania ograniczenia i przewidywalność regulacji dla adresatów normy.

Szczególnie istotne skutki systemowe wiążą się ze zmianą zasad puszczania psów luzem w lesie oraz odpowiadającą jej modyfikacją zakresu odpowiedzialności wykroczeniowej z art. 166 k.w. Punktem wyjścia dla oceny tej regulacji jest ochronny charakter art. 30 u.l. Zakaz puszczania psów luzem został w nim umiejscowiony obok zakazów dotyczących m.in. niszczenia roślinności, łęgówisk, gniazd, nor i mrowisk oraz płoszenia, ścigania, chwytania i zabijania dziko żyjących zwierząt. Z systematyki tego przepisu wynika, że zakaz ten służy nie tylko ochronie bezpieczeństwa ludzi, lecz przede wszystkim ochronie lasu, przyrody i niezakłóconych warunków bytowania zwierząt dziko żyjących. Projekt zmienia ten model, zawężając bezwzględny zakaz puszczania psów luzem do psów należących do ras uznanych za agresywne, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹⁹

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, ze zm.

(dalej: u.o.z.). W odniesieniu do pozostałych psów projekt dopuszcza ich puszczanie luzem pod kontrolą właściciela lub opiekuna, z możliwością wprowadzenia okresowego ograniczenia przez nadleśniczego. Oznacza to przejście od generalnego zakazu puszczania psów luzem w lesie do modelu zróżnicowanego, opartego na trzech kryteriach: rasie psa, kontroli sprawowanej przez właściciela lub opiekuna oraz ewentualnym ograniczeniu wprowadzonym przez nadleśniczego.

Samo posłużenie się kryterium kontroli nad psem nie jest rozwiązaniem obcym polskiemu prawu. Podobną konstrukcję przewiduje np. art. 10a ust. 3 u.o.z., który zakazuje puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela albo opiekuna. W literaturze wskazuje się, że określenie „bez możliwości ich kontroli” ma charakter niejednoznaczny, ponieważ może obejmować różne sposoby oddziaływania na psa, w tym trzymanie go na smyczy, trzymanie na rękach albo kierowanie do niego komend głosowych utrzymujących go w posłuszeństwie²⁰. Także art. 77 k.w., choć nie posługuje się wprost pojęciem kontroli, odwołuje się do obowiązku zachowania zwykłych lub nakazanych środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia²¹.

Na gruncie projektowanej regulacji pojęcie kontroli wymaga odrębnej oceny, ponieważ odnosi się do psa już puszczanego luzem. Nie chodzi więc o kontrolę polegającą na prowadzeniu psa na smyczy, gdyż w takim przypadku pies nie byłby puszczony luzem. Problem sprowadza się do ustalenia, w jakich okolicznościach pies poruszający się bez smyczy pozostaje jeszcze pod realną i skuteczną kontrolą właściciela lub opiekuna. Projekt nie wyjaśnia w szczególności, czy wystarczające jest reagowanie psa na komendy głosowe, pozostawanie w niewielkiej odległości od opiekuna albo możliwość natychmiastowego przywołania psa. Nie wskazuje również, jak oceniać sytuacje, w których pies oddala się od opiekuna, wbiega w podszyt, podejmuje trop, rusza za zwierzyną albo chwilowo przestaje reagować na komendy. Ma to znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do psów nienależących do ras uznanych za agresywne, ale wykazujących silny instynkt pogoni, tropienia lub penetrowania terenu. Ryzyko dla zwierząt dziko żyjących i ekosystemu leśnego może wynikać nie z agresywności psa wobec człowieka, lecz z samego faktu jego swobodnego przemieszczania się w lesie, płoszenia zwierzyny, penetrowania podszytu albo niepokojenia ptaków lub młodych zwierząt. Takie zachowania mogą wystąpić także u psa, który nie należy do rasy uznanej za agresywną, w tym u psa należącego do rasy wykorzystywanej tradycyjnie do celów myśliwskich. Z tego względu zasadniczy problem projektowanej regulacji na poziomie art. 30 u.l. nie polega na wykorzystaniu kryterium kontroli jako takiego, lecz na tym, że w warunkach leśnych kryterium to powinno zostać powiązane z rzeczywistą możliwością zapobieżenia zachowaniom istotnym z punktu widzenia ochrony

²⁰ J. Janikowski, *Prawne aspekty posiadania niebezpiecznych psów*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 5, s. 117; por. G. Lubeńczuk [w:] E. Kruk (red.), *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, LEX 2024, art. 10(a), teza 13.

²¹ Szerzej zob. J. Piórkowska-Flieger [w:] T. Bojarski, A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024, art. 77; J. M. Wojciechowski [w:] J. Lachowski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 350 i n.; M. Mozgawa-Saj, K. Wala, *Puszczanie psa luzem w ujęciu polskiego prawa wykroczeń*, „Prawo w Działaniu” 2025, nr 63, s. 209-234.

przyrody. Bez doprecyzowania tego pojęcia praktyka stosowania projektowanych przepisów może być niejednolita, a ustalenie, czy pies puszczony luzem pozostawał pod kontrolą, może nastręczać trudności dowodowych.

Na tle tak ukształtowanego modelu należy ocenić projektowaną zmianę art. 166 k.w. Przepis ten w obecnym brzmieniu sankcjonuje naruszenie zakazu puszczania psów luzem w lesie. W piśmiennictwie wskazuje się, że dobrem chronionym przez ten przepis jest życie, zdrowie i niezakłócone bytowanie zwierząt dziko żyjących w lesie, a ubocznie także stan roślinności leśnej, która może zostać uszkodzona przez psa puszczonego luzem²². Wykroczenie to ma charakter formalny, co oznacza, że odpowiedzialność nie zależy od wykazania konkretnego skutku w postaci spłoszenia, zranienia albo zabicia zwierzęcia dziko żyjącego czy uszkodzenia roślinności²³. Wystarczające jest samo puszczenie psa luzem w lesie, poza przypadkami wyłączonymi przez ustawę. Projektowana zmiana art. 166 k.w. prowadzi do modyfikacji zakresu odpowiedzialności wykroczeniowej. Ma ona częściowo charakter zawężający, ponieważ nie każde puszczenie psa luzem w lesie byłoby karalne. Projekt przewiduje karalność takiego zachowania w trzech przypadkach: w odniesieniu do psa rasy uznanej za agresywną, w razie braku sprawowania kontroli nad psem albo na obszarze i w okresie objętym ograniczeniem wprowadzonym przez nadleśniczego.

Osobnej uwagi wymaga relacja między projektowanym art. 30 ust. 2b i 2c u.l. a art. 166 § 2 k.w. Art. 30 ust. 2b posługuje się zwrotem „puszczanie luzem psów w lesie”, natomiast art. 30 ust. 2c stanowi, że „puszczanie psów w lesie” może zostać okresowo ograniczone ze względu na prowadzoną gospodarkę leśną lub z innej ważnej przyczyny. Z kolei art. 166 § 2 k.w. odwołuje się do wspólnego znamienia „puszcza luzem psa”, które odnosi się zarówno do puszczania psa bez sprawowania nad nim kontroli, jak i do puszczania psa na obszarze i w okresie objętym ograniczeniem wprowadzonym na podstawie art. 30 ust. 2c u.l. Taka redakcja może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. Na gruncie projektowanego art. 166 § 2 k.w. odpowiedzialność wykroczeniowa obejmuje wyłącznie puszczenie psa „luzem”²⁴. Nie obejmuje natomiast samego przebywania z psem w lesie ani prowadzenia go na smyczy, także dłuższej niż typowo używana w warunkach miejskich. Jeżeli więc ograniczenie wprowadzone przez nadleśniczego ma być sankcjonowane na podstawie art. 166 § 2 pkt 2 k.w., to – przy proponowanym brzmieniu przepisu wykroczeniowego – odpowiedzialność może dotyczyć jedynie naruszenia ograniczenia przez puszczenie psa luzem. Dla uniknięcia wątpliwości zasadne byłoby ujednolicenie terminologii projektowanego art. 30 ust. 2c u.l. i art. 166 § 2 k.w. Jeżeli celem regulacji jest umożliwienie okresowego ograniczenia

²² M. Iwański [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1022; I. Kosierb [w:] J. Lachowski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 749.

²³ M. Zbrojewska [w:] T. Grzegorzczak (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red., Warszawa 2013, s. 715; A. Michalska-Warias [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 736; W. Radecki [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Legalis 2019, art. 166, Nb 3.

²⁴ Na gruncie obowiązującego art. 166 k.w. w doktrynie przyjmuje się, że „puszczenie psa luzem” oznacza wypuszczenie psa (wprowadzenie) do lasu bez smyczy lub jego wprowadzenie do lasu na smyczy i następnie zwolnienie z niej, tak by umożliwić mu swobodne poruszanie się po lesie, tak zob. M. Iwański [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń...*, op. cit., s. 1022.

wyłącznie puszczania psów „luzem”, art. 30 ust. 2c u.l. powinien posługiwać się takim właśnie określeniem. Jeżeli natomiast ograniczenie miałoby obejmować także wprowadzanie psów do lasu albo przebywanie z psami na określonym obszarze, wymagałoby to jednoznacznego przesądzenia w przepisie materialnym oraz odpowiedniego dostosowania przepisu wykroczeniowego.

Projektowana zmiana nie uchyla odrębnych reżimów ochronnych wynikających z przepisów o ochronie przyrody, ochronie gatunkowej, parkach narodowych, rezerwatach przyrody ani innych form ochrony przyrody. Właściciel albo opiekun psa nadal powinien powstrzymać się od zachowań prowadzących do płoszenia, ścigania, chwytania, zabijania albo niepokojenia dziko żyjących zwierząt oraz od powodowania szkód w siedliskach przyrodniczych. Z perspektywy skutków prawnych oznacza to, że projektowana liberalizacja art. 30 u.l. i art. 166 k.w. nie powinna być odczytywana jako generalne przyzwolenie na swobodne puszczanie psów w lesie bez uwzględnienia innych obowiązujących zakazów ochronnych.

Odrębnego omówienia wymaga projektowana konstrukcja, w której zakres dopuszczalnego korzystania z lasu ma być współkształtowany przez ograniczenia wprowadzane przez nadleśniczego. Dotyczy to ruchu pojazdów zaprzęgowych (art. 29 ust. 1b u.l.), jazdy konnej (art. 29 ust. 1c u.l.) oraz puszczania psów w lesie (art. 30 ust. 2c u.l.). Projekt przewiduje, że ograniczenia dotyczące ruchu pojazdów zaprzęgowych i jazdy konnej wprowadza nadleśniczy, wskazując dokładny obszar ograniczenia i podając je do publicznej wiadomości „w sposób zwyczajowo przyjęty”. Ten sam tryb ma znaleźć odpowiednie zastosowanie do okresowych ograniczeń dotyczących puszczania psów w lesie.

Przepisy wykroczeniowe mogą mieć charakter blankietowy albo częściowo blankietowy, jeżeli ustawa określa zasadniczy zakres zakazu, a jego dopełnienie wynika z innych norm lub aktów konkretyzujących sposób korzystania z określonej przestrzeni. Nie zwalnia to jednak z obowiązku takiego ukształtowania regulacji, aby adresat normy mógł ustalić, jakie zachowanie, na jakim obszarze i w jakim czasie jest zabronione pod groźbą kary. W tym kontekście zasadne jest odwołanie się do gwarancyjnego znaczenia zasady określoności regulacji represyjnych, wyrażanej w odniesieniu do prawa wykroczeń formułą *nulla contraventio, nulla poena sine lege certa*. Zasada ta wymaga, aby zasadnicze elementy zachowania zabronionego były możliwe do ustalenia przez adresata normy przed podjęciem zachowania. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że samo zastosowanie techniki blankietowej nie przesądza jeszcze o naruszeniu standardu konstytucyjnego, o ile adresat normy może zrekonstruować zasadnicze znamiona czynu zabronionego oraz przewidzieć konsekwencje prawne swojego zachowania²⁵. Znaczenie tego standardu potwierdza również orzecznictwo Sądu Najwyższego wydane na tle blankietowego art. 54 k.w., w którym akcentowano konieczność badania, czy akt dopełniający blankiet został prawidłowo ustanowiony,

²⁵ Por. wyrok TK z 8 VII 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62; wyrok TK z 9 VI 2010 r. SK 52/08, OTK-A 2010, nr 5, poz. 50; wyrok TK z 26 XI 2003 r., SK 22/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 97; M. Tomczyk, *Zasada nullum crimen sine lege certa i jej ograniczenia na tle języka etnicznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 2.

mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i może stanowić podstawę odpowiedzialności represyjnej²⁶.

Projektowany art. 166 § 2 pkt 2 k.w. ma charakter częściowo blankietowy w tym zakresie, w jakim odpowiedzialność zależy od uprzedniego wprowadzenia przez nadleśniczego ograniczenia obowiązującego na określonym obszarze i w określonym czasie. Z tego względu ustawowe przesłanki wprowadzenia ograniczenia, jego zakres, czas obowiązywania i sposób ogłoszenia powinny być określone na tyle precyzyjnie, aby adresat normy mógł ustalić, czy w danym miejscu i czasie puszczenie psa luzem jest zachowaniem zabronionym pod groźbą kary.

Szczególne znaczenie ma przesłanka „innej ważnej przyczyny”. Jej użycie nie jest samo w sobie niedopuszczalne, ponieważ regulacja dotycząca korzystania z lasu musi zachować pewien stopień elastyczności. Wątpliwość polega jednak na tym, że przesłanka ta ma współkształtować ograniczenie, którego naruszenie może mieć znaczenie dla odpowiedzialności wykroczeniowej. Zasadne byłoby zatem rozważenie jej doprecyzowania przez wskazanie przykładowych kategorii przyczyn, takich jak ochrona przyrody, bezpieczeństwo użytkowników lasu, zagrożenie pożarowe, stan dróg leśnych lub infrastruktury, potrzeby wynikające z prowadzenia prac leśnych albo ochrona zwierząt dziko żyjących w okresach istotnych z punktu widzenia ich bytowania. Pozostawienie samego zwrotu „inna ważna przyczyna” może prowadzić do nadmiernego zróżnicowania praktyki nadleśnictw.

Wątpliwości budzi także formuła podania ograniczenia do publicznej wiadomości „w sposób zwyczajowo przyjęty”. O ile taka technika może być wystarczająca w przypadku informacji organizacyjnych, o tyle jest mniej adekwatna wtedy, gdy naruszenie ograniczenia może mieć znaczenie dla odpowiedzialności wykroczeniowej. W takim przypadku minimalny standard ogłoszenia powinien zapewniać adresatowi normy realną możliwość ustalenia, że na danym obszarze i w danym czasie obowiązuje ograniczenie.

Sama kompetencja nadleśniczego do ograniczania korzystania z lasu nie jest rozwiązaniem obcym ustawie o lasach. Najbliższą analogię stanowi okresowy zakaz wstępu do lasu, wprowadzany przez nadleśniczego na podstawie art. 26 ust. 3 u.l. Przykład ten potwierdza jednak, że przy ograniczeniach korzystania z lasu istotne znaczenie ma nie tylko przyznanie nadleśniczemu kompetencji, lecz także ustawowe określenie przesłanek ograniczenia oraz zapewnienie adresatom realnej możliwości zapoznania się z jego treścią. W przypadku okresowego zakazu wstępu ustawodawca wskazuje przesłanki jego wprowadzenia, a lasy objęte zakazem podlegają oznaczeniu tablicami z napisem „zakaz wstępu” oraz wskazaniem przyczyny i terminu obowiązywania zakazu. Na tle obecnego art. 29 ust. 1a u.l. w piśmiennictwie wskazuje się, że ustawa nie określa szczegółowo sposobu, w jaki nadleśniczy wyznacza drogi leśne dopuszczone do jazdy konnej ani jak podaje tę informację do publicznej wiadomości²⁷. Projektowana regulacja nie usuwa tych wątpliwości, lecz przenosi je na szerszy zakres sytuacji. Dotychczas nadleśniczy wyznaczał drogi, na których jazda konna była dopuszczalna. Projekt zakłada

²⁶ Wyrok SN z 16 III 2021 r., II KK 97/21, LEX nr 3147689; wyrok SN z 12 V 2021 r., LEX nr 3289295.

²⁷ B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, LEX 2011, art. 29.

natomiast co do zasady dopuszczalność jazdy konnej oraz ruchu pojazdów zaprzęgowych, z możliwością wprowadzania ograniczeń. Oznacza to zmianę roli nadleśniczego, który z podmiotu wyznaczającego dopuszczalne trasy staje się podmiotem ustanawiającym ograniczenia w korzystaniu z lasu. Tym bardziej uzasadnione jest doprecyzowanie przesłanek, zakresu i sposobu ogłaszania takich ograniczeń.

Wątpliwości te nie mają wyłącznie hipotetycznego charakteru. Na problemy związane z wprowadzaniem przez nadleśniczych ograniczeń w korzystaniu z lasów publicznych zwracał uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu dotyczącym okresowych zakazów wstępu do lasów oraz zasad korzystania z dróg leśnych. Rzecznik wskazywał w szczególności na problem szerokiego marginesu swobody nadleśniczych, sposobu informowania o ograniczeniach oraz ograniczonych możliwości ich sądowoadministracyjnej weryfikacji²⁸. Zasadne byłoby zatem rozważenie bardziej jednoznacznego standardu ogłaszania ograniczeń istotnych z punktu widzenia odpowiedzialności wykroczeniowej. Minimalny standard mógłby obejmować publikację w Biuletynie Informacji Publicznej właściwego nadleśnictwa, oznaczenie ograniczenia w terenie oraz wskazanie dokładnego obszaru i czasu jego obowiązywania. W przypadku ograniczeń okresowych należałoby także rozważyć wprowadzenie obowiązku wskazania daty początkowej i końcowej ich obowiązywania albo przesłanek, których wystąpienie powodowałoby ustanie ograniczenia.

Z powyższych względów zasadne jest wskazanie na potrzebę doprecyzowania projektowanej regulacji. Jeżeli odpowiedzialność wykroczeniowa ma zostać powiązana z ograniczeniem wprowadzanym lokalnie przez nadleśniczego, to przesłanki, zakres, czas obowiązywania, sposób ogłoszenia oraz możliwość weryfikacji takiego ograniczenia powinny zostać ukształtowane w sposób zapewniający przewidywalność prawa. W przeciwnym razie projekt może prowadzić do rozbieżności praktycznych oraz budzić wątpliwości z punktu widzenia gwarancyjnej funkcji prawa wykroczeń.

Odrębnej uwagi wymaga projektowany art. 39 ust. 2 u.l., który wprowadza szczególną podstawę nieodpłatnego użyczenia lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom na cele rozwoju turystyki, sportu i rekreacji. Przepis ten odnosi się do lasów, o których mowa w art. 3 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 u.l. Nie obejmuje natomiast innych nieruchomości pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, o których mowa w art. 4 ust. 3 u.l. Projekt przewiduje, że lasy mogą zostać nieodpłatnie użyczone przez nadleśniczego, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego albo jej związku, za zgodą i na zasadach określonych przez dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych oraz z zachowaniem celów i zadań gospodarki leśnej określonych w planie urządzenia lasu. Istotne znaczenie ma to, że użyczenie może obejmować również prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁹. Z uwagi na

²⁸ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Środowiska z dnia 23 października 2018 r., V.7200.6.2018.ŁK.

²⁹ Dz. U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.

nieodpłatny charakter użyczenia oraz możliwość realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych na terenach leśnych zasadne byłoby co najmniej wskazanie w uzasadnieniu podstawowych założeń stosowania tej konstrukcji. Dotyczy to zwłaszcza rodzaju i skali dopuszczalnej infrastruktury, zasad jej utrzymania, dostępności publicznej, ewentualnego wykorzystania komercyjnego oraz obowiązków związanych z ochroną lasu i przywróceniem terenu do właściwego stanu po zakończeniu korzystania. Zasady użyczenia powinny zapewniać przejrzystość powierzania lasów do korzystania jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom oraz zgodność takiego korzystania z celami gospodarki leśnej i zasadami gospodarowania mieniem pozostającym w zarządzie Lasów Państwowych.

Projektowana zmiana art. 40 ust. 1 pkt 9 u.l. polega na zastąpieniu dotychczasowej przesłanki „wypoczynku ludności” przesłanką „rozwoju turystyki i rekreacji”. Zmiana ta koresponduje z ogólnym kierunkiem projektu, jednak należy zauważyć, że art. 40 u.l. dotyczy przekazywania lasów, gruntów i innych nieruchomości w użytkowanie, a nie ich nieodpłatnego użyczenia. Warto także odnotować różnicę terminologiczną między projektowanym art. 39 ust. 2 u.l. a art. 40 ust. 1 pkt 9 u.l. Pierwszy z tych przepisów odwołuje się do celów rozwoju turystyki, sportu i rekreacji, drugi natomiast jedynie do rozwoju turystyki i rekreacji. Różnica ta nie musi przesądzać o wadliwości projektu, ale jeżeli pominięcie celu sportowego nie jest zamierzone, należałoby rozważyć ujednolicenie terminologii obu przepisów.

Projekt przewiduje wejście ustawy w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Należy jednak zauważyć, że projekt nie tylko rozszerza zakres dopuszczalnego korzystania z lasów, lecz także zmienia zakres i znaczenie kompetencji nadleśniczych, modyfikuje sposób korzystania z dróg leśnych i innych obszarów lasu oraz wpływa na zakres odpowiedzialności wykroczeniowej. Z tego względu należy rozważyć, czy proponowane *vacatio legis* jest wystarczające do przygotowania praktyki stosowania nowych przepisów, w szczególności do opracowania sposobu ogłaszania ograniczeń, przygotowania informacji dla użytkowników lasów, dostosowania oznaczeń terenowych oraz ustalenia zasad wykonywania projektowanych kompetencji przez nadleśniczych. Kwestia ta wymaga odnotowania, ponieważ może mieć znaczenie dla zapewnienia jednolitej i przewidywalnej praktyki stosowania nowych przepisów.

Konsultacje społeczne nie wzbudziły większego zainteresowania – w ich trakcie złożono 10 ankiet. Zgłoszone stanowiska, choć nieliczne i zróżnicowane, potwierdzają praktyczne znaczenie części wątpliwości prawnych wskazanych w niniejszej opinii. Część uczestników popierała kierunek szerszego udostępnienia lasów na cele turystyczne, rekreacyjne i sportowe, ale jednocześnie zwracano uwagę na bezpieczeństwo współkorzystania z lasu przez różne grupy użytkowników, zwłaszcza jeźdźców, rowerzystów, pieszych i osoby z psami³⁰. W innych stanowiskach wskazywano na potrzebę ochrony lasów przed nadmierną presją turystyczną, komercjalizacją oraz zagrożeniami dla przyrody i zwierząt dziko

³⁰ ID ankiety: 178407.

żyjących³¹. Szczególnie wyraźnie akcentowano potrzebę doprecyzowania pojęcia „kontroli” nad psem puszczonego luzem, ponieważ samo subiektywne przekonanie właściciela o panowaniu nad zwierzęciem może być niewystarczające³². Zgłoszone uwagi potwierdzają również potrzebę zapewnienia czytelnego i łatwo dostępnego sposobu informowania o ograniczeniach wprowadzanych przez nadleśniczych, w tym także w formie cyfrowej³³.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³⁴. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁵.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które oddziaływać będzie projektowana ustawa

Ustawa będzie wywierać wpływ na następujące podmioty:

1. osoby fizyczne korzystające z lasów – według danych GUS w 2024 r. ludność Polski liczyła 37,5 mln osób³⁶; projekt dotyczy zasad korzystania z lasów, w związku z tym należy przyjąć, że regulacja będzie oddziaływać na szeroką grupę użytkowników lasów, w tym: pieszych, rowerzystów, biegaczy, rodziny z dziećmi, osoby starsze, grzybiarzy, turystów przyrodniczych, osoby spacerujące z psami, jeźdźców oraz osoby korzystające z lasów w celu wypoczynku i kontaktu z przyrodą, a także mieszkańców miejscowości położonych w sąsiedztwie lasów w zakresie potencjalnej zmiany sposobu i intensywności korzystania z terenów leśnych;
2. właściciele i opiekunowie psów – w zakresie dopuszczalności puszczania psów luzem pod kontrolą właściciela lub opiekuna, z wyjątkiem psów ras uznanych za agresywne oraz sytuacji objętych ograniczeniem; według

³¹ ID ankiety: 180270.

³² ID ankiety: 179259, 178407.

³³ ID ankiety: 178407.

³⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz)*, opinia BEOS z 24 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1510/26.

³⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy – Kodeks wykroczeń (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartosz Romowicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 24 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1511/26.

³⁶ *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.

- danych Europejskiej Federacji Producentów Karmy dla Zwierząt Domowych (FEDIAF) populacja psów w Polsce wynosi ok. 8,4 mln³⁷;
3. jeźdźcy, użytkownicy pojazdów zaprzęgowych, ośrodki i szkoły jeździeckie oraz podmioty organizujące rekreację konną i turystykę zaprzęgową – w zakresie szerszego dopuszczenia jazdy konnej i ruchu pojazdów zaprzęgowych w lasach, co może ułatwić organizację zajęć terenowych, rajdów, obozów jeździeckich i usług turystycznych.
 4. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, regionalne dyrekcje Lasów Państwowych i nadleśnictwa – w Polsce funkcjonuje 17 regionalnych dyrekcji Lasów Państwowych i 429 nadleśnictw³⁸; projekt będzie oddziaływał na te podmioty w zakresie monitorowania skutków szerszego dopuszczenia określonych aktywności, oceny ryzyka dla bezpieczeństwa użytkowników i ochrony przyrody, wprowadzania ograniczeń, informowania o nich oraz obsługi zgłoszeń i skarg; będzie także wpływał na funkcjonowanie 25 leśnych kompleksów promocyjnych³⁹ przez rozszerzenie ich zadań o cele turystyczne;
 5. jednostki samorządu terytorialnego i ich związki – w Polsce funkcjonuje 16 województw, 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu oraz 2479 gmin⁴⁰; projekt będzie oddziaływał na jednostki samorządu terytorialnego przez możliwość nieodpłatnego użyczenia im gruntów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych na cele turystyki, sportu i rekreacji, także z prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
 6. podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie turystyki, rekreacji i sportu – projekt może wpływać na przedsiębiorców i inne podmioty organizujące usługi rekreacyjne, turystyczne, sportowe, jeździeckie, zaprzęgowe, edukacyjne lub wydarzenia związane z korzystaniem z lasów; może zwiększać możliwości prowadzenia takiej działalności, ale także wymagać dostosowania się do lokalnych ograniczeń, zasad bezpieczeństwa i wymogów porządkowych;
 7. służby porządkowe, organy ścigania i wymiar sprawiedliwości – projekt może pośrednio oddziaływać na te podmioty w przypadku wzrostu liczby sporów, interwencji i postępowań związanych z psami pozostającymi bez kontroli, wypadkami z udziałem koni, konfliktami między użytkownikami lasów, naruszeniem ograniczeń wprowadzanych przez zarządców lasów albo odpowiedzialnością za szkody.

B. Wpływ na społeczeństwo

W zakresie skutków społecznych Wnioskodawcy deklarują, że projekt będzie miał pozytywny wpływ przez zwiększenie dostępności lasów dla rekreacji rodzinnej,

³⁷ FEDIAF, 2025 FACTS & FIGURES, <https://europeanpetfood.org/wp-content/uploads/2025/06/FEDIAF-Facts-Figures-2025.pdf>.

³⁸ Lasy Państwowe, <https://www.lasy.gov.pl/pl/nasze-lasy/dostepnosc-plus/o-lasach-panstwowych-etr.pdf>.

³⁹ Lasy Państwowe, <https://www.lasy.gov.pl/pl/nasze-lasy/lesne-kompleksy-promocyjne>.

⁴⁰ Baza JST, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst>.

turystyki pieszej, rowerowej i konnej oraz rekreacyjnego korzystania z lasów z psami. Wskazują również na pozytywny wpływ projektu na spójność społeczną i aktywność rodzinną, a także na rozwój turystyki przyrodniczej i kwalifikowanej. W DSR przyjęto ponadto, że przeważają skutki pozytywne, wynikające z większej dostępności rekreacyjnej lasów, a projekt nie będzie powodował istotnych negatywnych skutków społecznych. Ewentualne ryzyko, w szczególności płoszenia zwierzyny przez psy, ma być ograniczane przez określenie obowiązków właściciela psa oraz nadanie nadleśniczemu kompetencji do wprowadzania ograniczeń.

Ocena ta wymaga jednak zastrzeżenia, że zwiększenie formalnej dostępności określonych form korzystania z lasów nie musi oznaczać zwiększenia faktycznej dostępności lasów dla ogółu użytkowników. Dostępność rekreacyjna lasu nie zależy wyłącznie od braku zakazu określonej aktywności, ale także jest warunkowana poczuciem bezpieczeństwa, komfortem korzystania z dróg i ścieżek, możliwością spokojnego wypoczynku, przewidywalnością zasad oraz stanem infrastruktury leśnej. Jeżeli liberalizacja zasad puszczania psów luzem, jazdy konnej i ruchu zaprzęgowego będzie prowadzić do zwiększenia liczby sytuacji konfliktowych, obaw przed psami biegającymi luzem, trudności w mijaniu koni lub pojazdów zaprzęgowych, pogorszenia stanu dróg leśnych albo obniżenia komfortu wypoczynku, faktyczna dostępność lasów dla części użytkowników może się zmniejszyć, mimo formalnego poszerzenia dopuszczalnych sposobów korzystania z lasu.

Z tego względu deklarowane przez Wnioskodawców skutki społeczne należy oceniać nie tylko przez pryzmat zwiększenia swobody właścicieli psów, jeźdźców i użytkowników pojazdów zaprzęgowych oraz rozwoju infrastruktury turystycznej, ale także przez pryzmat wpływu na te grupy, które DSR również wskazuje jako beneficjentów projektu: rodziny, pieszych, rowerzystów, turystów przyrodniczych i osoby korzystające z lasów w celach wypoczynkowych. W odniesieniu do tych grup skutkiem projektu może być nie tyle zwiększenie, ile ograniczenie faktycznej dostępności rekreacyjnej, jeżeli korzystanie z lasu stanie się mniej bezpieczne, mniej spokojne albo bardziej konfliktogenne.

Według danych GUS w 2024 r. lasy zajmowały 9289,0 tys. ha, tj. 29,6% powierzchni kraju⁴¹, co potwierdza ich znaczenie jako powszechnie dostępnej przestrzeni rekreacji i wypoczynku. Badanie FSC Polska/SW Research z 2024 r. wskazuje, że 52% respondentów bywa w lesie co najmniej raz w miesiącu, a 27% co najmniej raz w tygodniu. Najczęściej wskazywanym powodem wizyt (74%) był relaks, odpoczynek i dobre samopoczucie⁴². Dane te pokazują, że lasy są dla Polaków przede wszystkim przestrzenią odpoczynku, dobrostanu i kontaktu z naturą, a nie wyłącznie miejscem realizacji wyspecjalizowanych form aktywności. Podobny wniosek wynika z międzynarodowego badania preferencji leśnych obejmującego także Polskę. Według tego badania w Polsce udział osób, które odwiedziły las w ostatnich 12 miesiącach, wynosił 90%, a średnia liczba wizyt

⁴¹ GUS, *Leśnictwo w 2024 r.*, Warszawa 2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/lesnictwo/lesnictwo-w-2024-r-%2C3%2C6.html>.

⁴² FSC Polska, *Las miejscem relaksu i odpoczynku dla 74% Polaków*, 21.03.2024; badanie SW Research, <https://pl.fsc.org/pl-pl/newsfeed/las-miejscem-relaksu-i-odpoczynku-dla-74-polakow>.

wynosiła 41 rocznie. Jako główne motywacje wskazano przede wszystkim spacer (78%) oraz obserwację/docenianie natury (61%), a także zbieranie grzybów i jagód (25%) i sport (23%)⁴³. Wyniki te są spójne z wnioskiem, że lasy są w Polsce ważną przestrzenią odpoczynku, spacerów i kontaktu z naturą.

Dane te są istotne dla oceny projektu, ponieważ pokazują, że najczęstsze sposoby korzystania z lasów w Polsce odpowiadają raczej rekreacji spokojnej, pieszej, rodzinnej i przyrodniczej niż aktywnościom, których liberalizacja stanowi główną treść projektu. Tym samym projekt może wzmacniać swobodę wybranych form korzystania z lasów, ale jednocześnie osłabiać warunki korzystania z nich przez grupy liczniejsze i wskazywane przez samych Wnioskodawców jako beneficjenci regulacji.

Przytaczane wyniki badań wskazują również, że rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej powinien być rozumiany przede wszystkim jako tworzenie rozwiązań porządkujących ruch, zwiększających dostępność i bezpieczeństwo oraz wspierających edukację przyrodniczą, a nie jako uzasadnienie dla zwiększania presji na lasy lub osłabiania mechanizmów kontroli korzystania z nich. Z badań nie wynika, że główną potrzebą społeczną jest zwiększenie swobody puszczania psów luzem, jazdy konnej lub ruchu zaprzęgowego ani rozbudowa infrastruktury turystycznej. Projektowane zmiany powinny być więc oceniane z perspektywy ich wpływu na komfort i poczucie bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów, rodzin z dziećmi, osób starszych oraz osób korzystających z lasu w celu spokojnego kontaktu z przyrodą.

W tym kontekście nie można podzielić jednoznacznej oceny DSR, że przeważają skutki pozytywne i że nie przewiduje się istotnych negatywnych skutków społecznych. Projekt może bowiem wywołać skutek odwrotny od deklarowanego: formalnie zwiększyć zakres dopuszczalnych aktywności w lesie, ale faktycznie obniżyć dostępność i atrakcyjność lasów dla części użytkowników. Dotyczy to zwłaszcza rodzin z dziećmi, osób starszych, rowerzystów, biegaczy, osób obawiających się psów, właścicieli psów prowadzonych na smyczy, a także osób zainteresowanych turystyką przyrodniczą, obserwacją zwierząt i spokojnym wypoczynkiem. Obawy przed psami puszczanymi luzem, ryzyko płoszenia koni przez psy, trudności w bezpiecznym współdzieleniu wąskich dróg leśnych z końmi i pojazdami zaprzęgowymi oraz pogorszenie stanu części dróg mogą ograniczać realną gotowość do korzystania z lasów przez te grupy.

Największe wątpliwości budzi dopuszczenie puszczania psów luzem w lesie, z wyjątkiem psów ras uznanych za agresywne, pod warunkiem sprawowania nad nimi kontroli przez właściciela lub opiekuna. Obecny stan prawny nie zakazuje spacerów z psami w lesie, lecz ogranicza możliwość puszczania ich luzem, co służy bezpieczeństwu innych użytkowników, ograniczeniu konfliktów, ochronie dzikich zwierząt oraz ochronie miejsc lęgowych. W DSR ryzyko związane z psami sprowadzono głównie do płoszenia zwierzyny i wskazano, że będzie ono ograniczane przez obowiązki właściciela lub opiekuna oraz kompetencję

⁴³ M. Giergiczny et. al., *Forests for Well-being: Exploring Public Preferences for Forest Complexity – A European Perspective*, Research Square, preprint, 2024. DOI: 10.21203/rs.3.rs-4972148/v1.

nadleśniczego. Ocena ta wydaje się zbyt wąska, ponieważ ryzyko społeczne dotyczy także bezpieczeństwa i komfortu innych użytkowników lasu.

Jak już wskazano w punkcie V opinii, projekt zastępuje obecną zasadę nieostрым kryterium pozostawiania psa „pod kontrolą”. Może być ono odmiennie rozumiane przez właściciela psa, osobę jadącą rowerem, rodzica z dzieckiem, osobę starszą, osobę obawiającą się psów albo jeźdźca konnego. Ryzyko nie dotyczy wyłącznie psów ras uznanych za agresywne. Także psy małe i średnie mogą podbiegać do ludzi, innych psów albo koni oraz płoszyć dzikie zwierzęta. W konsekwencji projekt może zwiększać swobodę właścicieli psów, jednocześnie obniżając poczucie bezpieczeństwa i komfort grup wskazywanych w DSR jako beneficjenci regulacji.

Wątpliwości budzi także spójność projektowanego rozwiązania ze standardami bezpieczeństwa stosowanymi w wielu przestrzeniach wspólnego użytku, gdzie od właścicieli psów oczekuje się realnej kontroli nad zwierzęciem, a często także prowadzenia go na smyczy. W lesie znaczenie tej kontroli jest szczególne ze względu na obecność innych użytkowników, dzikich zwierząt i siedlisk przyrodniczych. Problemатyczne jest również założenie, że ograniczenia dotyczące puszczania psów luzem miałyby mieć wyłącznie charakter okresowy. W niektórych lokalizacjach, zwłaszcza w lasach miejskich, podmiejskich lub w sąsiedztwie obszarów chronionych, uzasadnione mogą być ograniczenia stałe lub długookresowe. Puszczanie psów luzem może też zwiększać ryzyko dla samych psów, m.in. w razie kontaktu z dzikimi zwierzętami, innymi psami, końmi lub osobami reagującymi obronnie na podbiegające zwierzę.

Podobne wątpliwości dotyczą jazdy konnej i ruchu pojazdów zaprzęgowych. Obecnie jazda konna w lesie jest możliwa po drogach wyznaczonych przez nadleśniczego, czyli w modelu pozwalającym uwzględnić lokalne warunki: szerokość i stan dróg, natężenie ruchu pieszego i rowerowego, bliskość parkingów i wejść do lasu, warunki przyrodnicze oraz możliwości infrastrukturalne. W uzasadnieniu projektu wskazano, że istnieje niemal 7 tys. km tras konnych na terenach Lasów Państwowych, a rosnące zainteresowanie tą formą rekreacji powoduje powstawanie kolejnych tras i inicjatyw lokalnych. Nie wykazano więc dostatecznie, dlaczego obecny model miałby być niewystarczający.

Ruch konny i zaprzęgowy może powodować ryzyko dla pieszych, rowerzystów, biegaczy, rodzin z dziećmi oraz osób spacerujących z psami. Koń lub pojazd zaprzęgowy wymagają większej przestrzeni, mogą utrudniać mijanie się na wąskich drogach, a w przypadku spłoszenia zwierzęcia powodować sytuacje niebezpieczne. Znaczenie mogą mieć również stan dróg po opadach, podatność tras na degradację oraz zanieczyszczenie dróg i ścieżek. Dodatkowe ryzyko wynika z równoczesnej liberalizacji puszczania psów luzem, ponieważ podbiegające psy mogą płoszyć konie. Tym samym rozwiązania projektowane jako korzystne dla wybranych grup mogą generować konflikty również między tymi formami aktywności, które Wnioskodawcy wskazują jako potencjalnych beneficjentów regulacji.

Wątpliwa jest również teza o jednoznacznie pozytywnym wpływie projektu na spójność społeczną i aktywność rodzinną. Spójność społeczna w korzystaniu z lasów wymaga przewidywalnych zasad, ograniczania konfliktów i zapewnienia

możliwości bezpiecznego współużytkowania tej samej przestrzeni przez różne grupy. Liberalizacja kilku potencjalnie konfliktogennych form aktywności jednocześnie może natomiast zwiększać napięcia między użytkownikami oraz pogarszać komfort osób zainteresowanych spokojną turystyką pieszą, rowerową, przyrodniczą, obserwacją zwierząt albo wypoczynkiem w ciszy, zwłaszcza w lasach miejskich, podmiejskich i rekreacyjnych. Może to skutkować większą liczbą skarg, interwencji lub sporów między użytkownikami, choć skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania.

Istotne znaczenie mają również skutki dla przyrody, które pośrednio wpływają na społeczną funkcję lasów. W uzasadnieniu projektu wskazano, że psy puszczane luzem mogą powodować płoszenie zwierząt, niszczenie miejsc lęgowych, tropienie zwierzyny, a w okresach rozrodu lub zimowania wywoływać dodatkową presję na populacje dzikich zwierząt. Ryzyko to ma znaczenie także w otoczeniu obszarów chronionych, ponieważ granice parków narodowych, rezerwatów lub innych form ochrony przyrody nie są barierą ani dla psów, ani dla dzikich zwierząt. Liberalizacja zasad korzystania z lasów w sąsiedztwie takich obszarów może więc oddziaływać na te same populacje i siedliska, które są przedmiotem ochrony.

Projekt przewiduje możliwość wprowadzania ograniczeń ze względu na prowadzoną gospodarkę leśną lub z innej ważnej przyczyny, przy czym w odniesieniu do jazdy konnej i puszczania psów w lesie ograniczenia te mogą mieć jedynie charakter okresowy. Jak już wskazano w punkcie V opinii, nie jest jasne, czy „inna ważna przyczyna” obejmuje bezpieczeństwo użytkowników lasu, komfort współużytkowania przestrzeni, ochronę przyrody, okresy lęgowe i rozrodcze, zimowanie zwierząt, sąsiedztwo obszarów chronionych, stan techniczny dróg lub potrzebę ochrony infrastruktury. Brak takiego doprecyzowania może prowadzić do niejednolitej praktyki oraz przeniesienia ciężaru rozstrzygania konfliktów na nadleśniczych i innych zarządców lasów.

Wątpliwości budzi także powiązanie mechanizmu ograniczeń z kompetencją nadleśniczego. Projekt wymaga doprecyzowania w odniesieniu do lasów niepozostających w zarządzie Lasów Państwowych, w tym lasów miejskich i komunalnych. Są to często obszary o wysokim natężeniu ruchu rekreacyjnego, gdzie potrzeba wprowadzania ograniczeń ze względów bezpieczeństwa, porządku, ochrony przyrody lub stanu infrastruktury może być szczególnie istotna. Brak jasnego wskazania właściwego podmiotu może prowadzić do niepewności praktycznej co do możliwości wprowadzania ograniczeń w takich lasach.

Rozszerzenie zadań leśnych kompleksów promocyjnych o cele turystyczne może być uznane za uporządkowanie istniejącej praktyki, ale również w tym zakresie konieczna jest ostrożność. Szczególne znaczenie ekologiczne, edukacyjne i społeczne tych obszarów przemawia za tym, aby funkcja turystyczna pozostawała podporządkowana celom ochronnym, edukacyjnym i promocyjnym trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. Dodanie takiego celu bez doprecyzowania, że chodzi o turystykę zrównoważoną, przyrodniczą i edukacyjną, może prowadzić do nadmiernego poszerzania funkcji rekreacyjnej kosztem ochrony przyrody. Ryzyko to dotyczy zwłaszcza sytuacji, w których cel turystyczny byłby traktowany jako podstawa do intensyfikacji infrastruktury komercyjnej, eventowej, parkingowej lub

sportowej bez uprzedniej oceny pojemności rekreacyjnej danego obszaru, wpływu na siedliska, gatunki oraz dotychczasowy sposób korzystania z lasu przez lokalnych mieszkańców.

Możliwość nieodpłatnego użyczenia gruntów jednostkom samorządu terytorialnego może mieć pozytywne zastosowania, zwłaszcza w zakresie tworzenia publicznej infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej. Jednocześnie projekt dopuszcza objęcie użyczeniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, co istotnie zwiększa ryzyko trwałej ingerencji infrastrukturalnej w tereny leśne. W projekcie nie określono wystarczająco precyzyjnych zabezpieczeń dotyczących rodzaju dopuszczalnej infrastruktury, jej skali, trwałości, dostępności publicznej, zasad ewentualnego wykorzystania komercyjnego ani obowiązków związanych z utrzymaniem i rekultywacją terenu. Z punktu widzenia skutków społecznych konieczne jest więc zapewnienie powszechnego dostępu, ograniczenie komercyjnego wykorzystania, jasne określenie odpowiedzialności za utrzymanie, sprzątanie, naprawy i rekultywację oraz zapewnienie zgodności inwestycji z funkcjami ochronnymi lasu.

C. Konsultacje społeczne

Na podstawie wyników konsultacji społecznych projektu, w których wzięło udział 10 osób, można stwierdzić, że zgłoszone stanowiska miały przede wszystkim charakter sygnały i były zróżnicowane.

W komentarzach krytycznych wskazywano, że lasy pełnią istotną funkcję zdrowotną, przyrodniczą i społeczną, dlatego powinny być chronione przed nadmierną presją turystyczną i rekreacyjną. Szczególnie negatywnie oceniano wprowadzenie możliwości puszczania psów luzem, argumentując, że może ono zagrażać dzikim zwierzętom, bezpieczeństwu ludzi oraz ciszy i spokojowi w lesie⁴⁴. Zgłaszano także obawy dotyczące pogryzienia przez psa i trudności w ustaleniu odpowiedzialności właściciela, postulując rozważenie dodatkowych zabezpieczeń, np. obowiązku stosowania kagańca⁴⁵. Krytycznie odnoszono się również do ryzyka nadmiernej rozbudowy infrastruktury i komercjalizacji lasów. Wskazywano, że lasy nie powinny być traktowane jak parki miejskie ani „głośnie centra kulturowe”, lecz powinny pozostać przestrzenią cichego relaksu i kontaktu z przyrodą⁴⁶. Podnoszono także, że projekt może promować określone grupy interesu, komercjalizować lasy i osłabiać ich charakter jako dobra wspólnego⁴⁷.

W komentarzach popierających kierunek projektu wskazywano na potrzebę zwiększenia dostępności lasów dla obywateli, uznania ich społecznej funkcji oraz ograniczenia dotychczasowych zakazów. Szczególnie akcentowano pozytywne znaczenie projektu dla rekreacji konnej. Podnoszono, że obecny model jazdy konnej wyłącznie po drogach wyznaczonych przez nadleśniczego może utrudniać organizację zajęć terenowych, obozów i rekreacji konnej, a zmiana ustawowa mogłaby ułatwić korzystanie z przestrzeni leśnej w celach rekreacji konnej bez

⁴⁴ ID ankiety: 180270.

⁴⁵ ID ankiety: 179259.

⁴⁶ ID ankiety: 181105.

⁴⁷ ID ankiety: 180270.

obawy nieświadomego naruszenia ograniczeń dotyczących wyznaczonych tras. Popierano także możliwość rozwijania infrastruktury rekreacyjnej, w tym w związku z nieodpłatnym użyczaniem gruntów jednostkom samorządu terytorialnego⁴⁸.

Jednocześnie nawet w wypowiedziach aprobowanych projekt pojawiały się istotne zastrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa. Zwracano uwagę, że jednocześnie korzystanie z tych samych dróg leśnych przez jeźdźców, rowerzystów, biegaczy, spacerowiczów oraz osoby z psami puszczanymi luzem może prowadzić do sytuacji niebezpiecznych. Podkreślano zwłaszcza ryzyko płoszenia koni przez psy, możliwość upadku jeźdźcy, strącania psa oraz potrzebę doprecyzowania pojęcia „kontroli” nad psem. Postulowano także jasne określenie zasad mijania się użytkowników lasu, edukację pieszych i rowerzystów w zakresie zachowania przy koniach oraz doprecyzowanie obowiązków właściciela psa w przypadku spotkania z jeźdźcą⁴⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Zdaniem Wnioskodawców projekt będzie sprzyjać rozwojowi turystyki i tym samym wspierać działalność przedsiębiorców, szczególnie mikro-, małych i średnich, z branży turystycznej i okolo-turystycznej. Beneficjentami nowych przepisów mogą być w szczególności podmioty związane z rekreacją i turystyką konną, w tym ośrodki jeździeckie. Jednak rzeczywista skala oraz kierunek możliwych skutków proponowanej nowelizacji pozostają trudne do jednoznacznego określenia.

Należy zauważyć, że proponowane przepisy nie zmieniają samej ogólnej reguły udostępniania lasów dla potrzeb wypoczynku i rekreacji, lecz modyfikują sposób wykonywania wybranych form aktywności w lesie. Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.l., lasy stanowiące własność Skarbu Państwa co do zasady są udostępniane dla ludności. Także ruch pojazdów zaprzęgowych (art. 29 ust. 1 u.l.) oraz jazda konna w lesie (art. 29 ust. 1a u.l.) są już obecnie, w określonych sytuacjach, dopuszczalne na drogach leśnych. W tym kontekście proponowana liberalizacja zasad korzystania z dróg leśnych ma charakter poszerzenia już istniejących możliwości i może w pewnym zakresie poprawić warunki rozwoju rekreacji konnej, wzmacniając dotychczasowe kierunki polityki w zakresie udostępniania lasów. Taki sposób postrzegania zmiany potwierdzają niektóre komentarze przesłane podczas konsultacji, np. „Stajnie będą mogły bezpieczniej i łatwiej organizować lekcje w terenie oraz obozy dla uczniów, bez ciągłego ryzyka, że nieświadomie przekroczą granicę wyznaczonego szlaku i narażą się na kary”⁵⁰. Trudno jednak oszacować skalę dodatkowych korzyści, które mogłyby wynikać z projektowanej ustawy dla podmiotów związanych z rekreacją konną oraz innych podmiotów z branży turystycznej.

⁴⁸ ID ankiety: 178407.

⁴⁹ ID ankiety: 178407.

⁵⁰ ID ankiety: 178407.

Należy jednocześnie uwzględnić ryzyko wystąpienia pośrednich skutków niekorzystnych dla części form turystyki i rekreacji leśnej. Turystyka leśna nie ogranicza się do jazdy konnej, przejazdów zaprzęgowych ani spacerów z psami, lecz obejmuje także turystykę pieszą, rowerową, rodzinną, edukacyjną, obserwację przyrody oraz wypoczynek w ciszy i kontakcie z lasem. Jeżeli częstsza obecność psów puszcanych luzem, koni lub pojazdów zaprzęgowych będzie prowadzić do konfliktów między użytkownikami, obniżenia poczucia bezpieczeństwa, płoszenia zwierząt, pogorszenia stanu dróg leśnych albo zanieczyszczenia dróg i ścieżek, atrakcyjność niektórych terenów leśnych dla części użytkowników może się obniżyć. Dotyczy to również rekreacji konnej, dla której psy puszcane luzem mogą stanowić czynnik ryzyka ze względu na możliwość podbiegania do koni lub ich płoszenia. Skutki te mogłyby mieć charakter lokalny i trudny do oszacowania, jednak wskazują, że potencjalne korzyści gospodarcze projektu mogą być nierównomiernie rozłożone między różne segmenty turystyki oraz wiązać się z dodatkowymi kosztami utrzymania infrastruktury, sprzętania, oznakowania oraz zarządzania ruchem turystycznym.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w uzasadnieniu i deklarowanych skutkach regulacji stwierdzili, że projektowane rozwiązania w zasadzie nie powodują kosztów finansowych dla budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wpływ projektowanej regulacji na wydatki sektora finansów publicznych, zdaniem Wnioskodawców, może wystąpić wyłącznie w przypadku realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego, we współpracy z Lasami Państwowymi, projektów infrastrukturalnych. Projekt nie nakłada jednak na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku ponoszenia takich wydatków. Ewentualne nakłady inwestycyjne będą miały charakter fakultatywny i będą uzależnione od decyzji podejmowanych przez poszczególne jednostki lokalne w przyszłości.

Na podstawie przedstawionych przez Wnioskodawców założeń można uznać, że projektowane rozwiązanie nie będzie wywoływać istotnych bezpośrednich skutków finansowych dla sektora finansów publicznych. Zasadne jest zatem stanowisko wyrażone w uzasadnieniu oraz DSR, zgodnie z którym projekt nie będzie powodował obciążenia budżetu państwa. Równocześnie projekt nie ustanawia po stronie jednostek samorządu terytorialnego obowiązku ponoszenia wydatków, pozostawiając decyzję o ewentualnym zaangażowaniu środków finansowych tym jednostkom.

Jednocześnie, z uwagi na brak możliwości przewidzenia przyszłych decyzji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego dotyczących realizacji projektów infrastrukturalnych we współpracy z Lasami Państwowymi, nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie potencjalnych skutków finansowych projektowanej ustawy dla budżetów tych jednostek. Można oczekiwać, że ze względu na inne priorytetowe zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego zainteresowanie finansowaniem tego rodzaju przedsięwzięć będzie

ograniczone. W konsekwencji potencjalny wpływ projektowanej regulacji na budżety gmin nie powinien być znaczący.

Podsumowując, stanowisko Wnioskodawców należy ocenić jako prawidłowe – efekty finansowe przedmiotowego projektu będą w zasadzie neutralne dla sektora finansów publicznych.

W ramach konsultacji społecznych zgłoszono nieliczne uwagi. Żadna z nich nie odnosiła się jednak do oceny skutków finansowych proponowanych zmian.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja może powodować ograniczone obciążenia organizacyjne i interpretacyjne po stronie podmiotów stosujących u.i. oraz przepisy wykroczeniowe. Dotyczy to przede wszystkim jednostek organizacyjnych Lasów Państwowych, zwłaszcza nadleśnictw, w zakresie określania, ogłaszania, oznaczania i aktualizowania ograniczeń w korzystaniu z lasu oraz informowania o nich użytkowników. Obciążenia te mogą wiązać się również z monitorowaniem skutków szerszego dopuszczenia jazdy konnej, ruchu pojazdów zaprzęgowych oraz puszczania psów luzem, a także obsługą skarg i zgłoszeń.

Projekt może również generować dodatkowe czynności po stronie Lasów Państwowych i jednostek samorządu terytorialnego w związku z przygotowywaniem, uzgadnianiem i wykonywaniem umów nieodpłatnego użyczenia lasów pozostających w zarządzie Lasów Państwowych na cele rozwoju turystyki, sportu i rekreacji. Dotyczy to zwłaszcza określenia zasad korzystania z nieruchomości, kontroli zgodności inwestycji z funkcjami ochronnymi lasu oraz monitorowania utrzymania infrastruktury, sprzątania, napraw i ewentualnej rekultywacji terenu. Skala tych obciążeń jest trudna do oszacowania i będzie zależała od liczby zawieranych umów, lokalizacji inwestycji oraz intensywności korzystania z danych terenów.

Nie można także wykluczyć pośrednich obciążeń instytucjonalnych po stronie służb porządkowych, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, jeżeli liberalizacja zasad korzystania z lasów doprowadzi do wzrostu liczby konfliktów między użytkownikami, interwencji dotyczących psów pozostających bez kontroli, zdarzeń z udziałem koni lub sporów dotyczących odpowiedzialności za szkody. Obciążenia te będą miały najprawdopodobniej charakter lokalny, ale mogą być szczególnie istotne w lasach o dużym natężeniu ruchu rekreacyjnego oraz w sąsiedztwie obszarów chronionych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowane rozwiązania w przedstawionym kształcie należy ocenić jako istotną zmianę modelu udostępniania lasów oraz wykroczeniowej ochrony zasad korzystania z terenów leśnych. Kierunek polegający na szerszym otwarciu lasów na cele turystyczne, rekreacyjne i sportowe mieści się w granicach swobody ustawodawcy, jednak wymaga wyraźniejszego zrównoważenia z funkcją ochronną lasu, bezpieczeństwem użytkowników oraz potrzebą ochrony zwierząt dziko żyjących. Zastrzeżenia budzi przede wszystkim niedostateczna precyzja pojęcia „kontroli” nad psem puszczonego luzem, szeroka przesłanka „innej ważnej przyczyny” i brak jednoznacznego standardu ogłaszania ograniczeń wprowadzanych przez nadleśniczego. Projekt wymaga również dopracowania w zakresie relacji art. 29 ust. 1b do art. 29 ust. 2 u.l., zasad nieodpłatnego użyczenia lasów jednostkom samorządu terytorialnego oraz spójności terminologicznej projektowanych zmian.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Projektowane rozwiązania mogą przynieść korzyści części użytkowników lasów, w szczególności właścicielom psów, jeźdźcom, użytkownikom pojazdów zaprzęgowych i części podmiotów turystycznych. Nie wykazano jednak dostatecznie, że korzyści te będą przeważały nad ryzykami społecznymi, przyrodniczymi, infrastrukturalnymi i administracyjnymi. Formalne zwiększenie dostępności wybranych aktywności może w praktyce obniżyć faktyczną dostępność lasów dla licznych innych użytkowników przez pogorszenie poczucia bezpieczeństwa, obniżenie komfortu wypoczynku, wzrost konfliktów, pogorszenie stanu części dróg i ścieżek oraz zwiększenie presji na przyrodę. Projekt może również generować dodatkowe obciążenia po stronie zarządców lasów, jednostek samorządu terytorialnego, służb porządkowych i organów rozstrzygających spory. Z tego względu brak jest wystarczających podstaw do uznania, że pozytywne skutki projektowanych rozwiązań przeważają nad ich potencjalnymi negatywnymi konsekwencjami oraz że projekt nie będzie powodował istotnych negatywnych skutków społecznych.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana ustawa może wywołać pewne skutki gospodarcze o charakterze pośrednim, wpływając na warunki prowadzenia działalności przez niektóre podmioty związane z turystyką i rekreacją na obszarach leśnych. Jednocześnie rzeczywista skala oraz kierunek możliwych skutków pozostają trudne do określenia, gdyż mogą one różnić się w zależności od sposobu wykorzystania poszczególnych terenów leśnych oraz relacji między różnymi grupami użytkowników. Potencjalne korzyści mogą współwystępować z lokalnymi kosztami lub ograniczeniami odczuwanymi przez część osób korzystających z lasów.

4. Skutki finansowe: Z punktu widzenia finansów publicznych proponowana ustawa ma bardzo wąski sprecyzowany obszar oddziaływania i w nieznacznym stopniu może wpływać na ten sektor.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach europejskich zasady korzystania z lasów w zakresie jazdy konnej i ruchu pojazdów zaprzęgowych oraz dotyczące wprowadzania psów do lasów są zróżnicowane i zależą od przyjętego modelu udostępniania lasów. Przykładowo w Finlandii dominuje model oparty na prawie powszechnego dostępu do przyrody z określonymi ograniczeniami, podczas gdy we Francji i Niemczech korzystanie z lasów odbywa się przede wszystkim po drogach i wyznaczonych trasach, a w Irlandii jazda konna na terenach lasów państwowych wymaga uzyskania pozwolenia. We wskazanych państwach wprowadzanie psów do lasów jest co do zasady dopuszczalne, jednak podlega obowiązkowi sprawowania nad nimi kontroli lub prowadzenia ich na smyczy w określonych sytuacjach lub okresach. Współpraca pomiędzy zarządcami lasów publicznych a jednostkami samorządu terytorialnego przybiera zróżnicowane formy, obejmujące m.in.: partycypacyjne planowanie wykorzystania gruntów państwowych, współpracę przy zarządzaniu lasami komunalnymi oraz różnego rodzaju partnerstwa projektowe służące rozwojowi infrastruktury rekreacyjnej.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Julia Kosonoga-Zygmunt, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

dr Tomasz Jaroszyński, naczelnik wydziału (pkt V.2, XI.1.2)

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

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

dr hab. Paweł Felis, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/