

Warszawa, 19 grudnia 2024 r.

BEOS-2421/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SECRETARIAT Z-CY SZEFA KS

l. dz. DS. 1700. 128. 2024

Data wpływu 19.12.2024

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o broni i amunicji
(druk sejmowy nr 867)**

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

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu oraz deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) problemem, którego rozwiązaniu służy proponowana ustawa, jest brak regulacji, które dostatecznie zabezpieczyłyby społeczeństwo przed posiadaniem broni przez osoby, które ze względu na stan zdrowia nie spełniają warunków ustawowych. Dotyczy to zwłaszcza myśliwych, którzy używając broni, powodują wypadki, w których sami stają się ofiarami, lub powodują uszczerbek na zdrowiu albo pozbawiają życia osoby postronne. Zdaniem Wnioskodawców problemy te spowodowane są w szczególności:

- zbyt rzadkim przeprowadzaniem badań potwierdzających, że osoba może dysponować bronią w celach łowieckich;
- brakiem zwiększonej częstotliwości badań po osiągnięciu wieku, w którym zwiększa się prawdopodobieństwo wystąpienia chorób lub dysfunkcji uniemożliwiających prawidłowe obchodzenie się z bronią.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji¹. Zmiana polega na objęciu okresowymi badaniami lekarskimi i psychologicznymi osób posiadających pozwolenie na broń wydane w celach łowieckich. Częstotliwość badań ma być taka sama jak w przypadku osób posiadających pozwolenia na broń wydane w celach ochrony osobistej oraz ochrony osób i mienia. Równocześnie projekt przewiduje zmianę częstotliwości badań lekarskich i psychologicznych osób posiadających pozwolenia na broń wydane w celach ochrony osobistej oraz ochrony osób i mienia. Obecnie badania takie należy wykonywać raz na 5 lat. Zgodnie z projektem badania trzeba będzie wykonywać:

- do ukończenia 70. roku życia – raz na 5 lat,
- po ukończeniu 70. roku życia – raz na 2 lata.

Proponowana ustawa wprowadza obowiązek uzyskania nowego orzeczenia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 2 projektu ustawy). Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu ustawy).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Zdaniem Wnioskodawców nie ma możliwości podjęcia działań alternatywnych. Osiągnięcie zakładanych celów jest możliwe wyłącznie poprzez zmianę przepisów ustawowych.

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

W celu zidentyfikowania zagranicznych przepisów prawnych dotyczących badań lekarskich lub psychologicznych osób, które ubiegają się o pozwolenie na broń w celach łowieckich lub uprawnienie do wykonywania polowania, przeanalizowano zagraniczne akty prawne regulujące wydawanie pozwolenia na broń oraz akty prawne dotyczące prawa łowieckiego.

W większości państw członkowskich UE wymóg sprawdzenia stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń w celach łowieckich lub uprawnienie do wykonywania polowania jest realizowany jednorazowo, w momencie ubiegania się o uprawnienie. Cykliczne powtarzanie badań lekarskich jest wymagane w nielicznych przypadkach: stanowią tak np. przepisy czeskie i słowackie. W Czechach osoby posiadające pozwolenie na broń do celów łowieckich są obowiązane wykonać badania lekarskie co pięć lat, zaś na Słowacji osoby posiadające pozwolenie na broń są obowiązane wykonać badania lekarskie co dziesięć lat².

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 485.

² Na podstawie opracowania ECPRD (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*, Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji) nr 2770 pt. *Hunter*

Wymóg dotyczący dobrego stanu zdrowia osoby ubiegającej się o pozwolenie na broń w celach łowieckich lub uprawnienie do wykonywania polowania zazwyczaj jest egzekwowany poprzez obowiązek przedstawienia odpowiedniemu organowi (zwykle policji) orzeczenia lekarskiego o braku przeciwwskazań zdrowotnych do posiadania broni. Niekiedy warunek dobrego stanu zdrowia jest wymagany, by uzyskać uprawnienie, jednak dopuszcza się możliwość potwierdzenia dobrego stanu zdrowia w inny sposób niż poprzez przedstawienie orzeczenia lekarskiego.

Przykładowo na Litwie, zgodnie z ustawą o broni i amunicji³, od osób ubiegających się o pozwolenie na broń wymaga się przedstawienia orzeczenia lekarskiego, a uzależnienie od alkoholu lub podobnie działającej substancji oraz zaburzenia psychiczne wskazano jako czynniki wykluczające wydanie uprawnienia. Na Łotwie, zgodnie z ustawą o obrocie bronią⁴, osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń jest obowiązana przedstawić orzeczenie lekarskie. Badanie lekarskie przeprowadza się, by ocenić, czy stan zdrowia danej osoby pozwala jej dysponować bronią. Podczas badania lekarskiego sprawdza się, czy u danej osoby nie stwierdzono zaburzeń psychicznych, uzależnienia od alkoholu lub podobnie działających substancji oraz uszczerbku na zdrowiu uniemożliwiającego posługiwanie się bronią palną. Także w Rumunii, zgodnie z ustawą o broni i amunicji⁵, podczas ubiegania się o pozwolenie na broń przeprowadza się badanie lekarskie i psychologiczne. We Francji⁶ od osób ubiegających się o uprawnienie do wykonywania polowania wymaga się przedstawienia orzeczenia lekarskiego zaświadczonego, że nie stwierdzono przeciwwskazań zdrowotnych, w tym w zakresie zdrowia psychicznego, do posługiwania się bronią palną. Również w Portugalii⁷ osoby ubiegające się o uprawnienie do wykonywania polowania są obowiązane przedstawić orzeczenie lekarskie potwierdzające fizyczną i psychiczną zdolność do posługiwania się bronią palną.

W niektórych państwach dopuszcza się potwierdzenie dobrego stanu zdrowia w sposób inny niż poprzez przedstawienie właściwemu organowi

firearms. Jedno z pytań zawartych w opracowaniu dotyczyło cykliczności badań lekarskich wymaganych od myśliwych (Do hunters who already possess a permit for one or more firearms have to retake their medical exam after a certain time period has passed and if so how often do they have to do this? Czy myśliwi posiadający pozwolenie na broń są obowiązani ponownie przeprowadzać badanie lekarskie, a jeśli tak, to po upływie jakiego czasu?).

³*Lietuvos Respublikos ginklų ir šaudmenų kontrolės įstatymas*, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.159542>.

⁴*Ieroču atļauju izsniegšana fiziskajām personām*, <https://www.vp.gov.lv/lv/pakalpojumi/ierocu-atlauju-izsniegšana-fiziskajam-personam>;

Ieroču aprites likums, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat190819LAT.pdf>.

⁵*Legea nr. 295/2004 privind regimul armelor și al munițiilor*, <https://lege5.ro/gratuit/gu3dmmzx/legea-nr-295-2004-privind-regimul-armelor-si-al-munitiiilor>

⁶*Code de l'environnement*,

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/2024-12-02;

Demande d'inscription a l'examen et de delivrance du permis de chasser,

https://www.formulaires.service-public.fr/gf/cerfa_13945.do

⁷*Tirar a carta de caçador*, <https://www2.gov.pt/servicos/obter-a-carta-de-cacador>.

orzeczenia lekarskiego. Przykładowo w Finlandii⁸ zdolność fizyczną i psychiczną do posługiwania się bronią palną można ustalić zarówno poprzez przedstawienie orzeczenia lekarskiego, jak i na podstawie rozmowy przeprowadzonej przez funkcjonariusza policji z osobą ubiegającą się o uprawnienie. Natomiast w Irlandii⁹ osoba ubiegająca się o pozwolenie na broń jest obowiązana podać we wniosku numer telefonu kontaktowego do swojego lekarza pierwszego kontaktu oraz ewentualne okoliczności, które wpływają na zdolność do posługiwania się bronią palną, zaś organ wydający pozwolenie na broń (policja) rozpatrując wniosek może zasięgnąć opinii lekarza.

W ankietach przesłanych w ramach konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy nie odniesiono się do rozwiązań prawnych obowiązujących w innych państwach.

Podsumowując, porównania międzynarodowe pozwalają stwierdzić, że w państwach członkowskich UE dobry stan zdrowia co do zasady stanowi jedno z kryteriów, które należy spełnić, by uzyskać pozwolenie na broń w celach łowieckich lub uprawnienie do wykonywania polowania. Poszczególne zagraniczne systemy prawne przewidują odmienne procedury służące stwierdzeniu dobrego stanu zdrowia, choć zwykle przewiduje się konieczność uzyskania orzeczenia lekarskiego, które następnie przedstawia się właściwemu organowi wydającemu decyzję o pozwoleniu na broń w celach łowieckich lub uprawnieniu do wykonywania polowania. W większości analizowanych zagranicznych systemów prawnych badania lekarskie wykonuje się jednorazowo, w momencie ubiegania się o uprawnienie. Zaproponowany w projekcie ustawy cykliczny tryb badań lekarskich i psychologicznych spowodowałby, że polskie przepisy znalazłyby się wśród najbardziej rygorystycznych w tym zakresie.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1. Na wstępie warto zasygnalizować, że proponowane w projekcie ustawy objęcie osób posiadających pozwolenie na broń w celach łowieckich obowiązkiem odbycia okresowych badań lekarskich i psychologicznych nie jest rozwiązaniem nowatorskim. Obowiązek taki przewidywała ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji¹⁰ w jej pierwotnym brzmieniu¹¹. Artykuł 15 ust. 4 u.b.a. stanowił wówczas, że: „Osoba posiadająca pozwolenie na broń jest obowiązana raz na 5 lat przedstawić właściwemu organowi Policji aktualne orzeczenia lekarskie i psychologiczne, o których mowa w ust. 3. W przypadku wydania negatywnego orzeczenia lekarz lub psycholog zobowiązany jest zawiadomić o tym właściwy organ Policji”. Przepis ten nakładał więc obowiązek odbycia wskazanych badań oraz przedstawienia

⁸*Firearms permits and licences*, <https://www.suomi.fi/citizen/rights-and-obligations/security-and-public-order/guide/order/firearms-permits-and-licences>.

⁹*Owning and using a firearm in Ireland*,

<https://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal-law/criminal-offences/firearms-in-ireland/>

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 485; dalej: ustawa o broni i amunicji lub u.b.a.

¹¹ Dz. U. Nr 53, poz. 549.

stosownych orzeczeń lekarskich na wszystkich posiadaczy broni, a zatem także na osoby, które uzyskały pozwolenie na broń do celów łowieckich.

Ów stan prawny uległ zmianie na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy o broni i amunicji oraz o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu¹², na mocy której znowelizowano art. 15 ust. 4 u.b.a., obejmując przedmiotowym obowiązkiem wyłącznie osoby, które uzyskały pozwolenie na broń w celu ochrony osobistej lub ochrony bezpieczeństwa innych osób oraz mienia.

Wymóg poddawania się okresowo badaniom lekarskim i psychologicznym został ponownie nałożony na posiadaczy broni do celów łowieckich na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw¹³, na skutek uwzględnienia wniesionej przez Senat¹⁴ poprawki. Na posiedzeniu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, na którym rozpatrywane były poprawki senackie, przeprowadzona została dyskusja nad zasadnością przyjęcia zaproponowanego rozwiązania. W jej toku zauważono, że myśliwi stanowią liczną grupę (wówczas szacowaną na około 120 tys.) osób posługujących się bronią palną w przestrzeni publicznej, a z wiekiem (poczynając od około 30 roku życia) zaczynają następować zmiany w stanie zdrowia skutkujące m.in. pogorszeniem wzroku¹⁵. Dodatkowo podniesiono, że „co roku zdarza się kilkanaście przypadków postrzeleń z broni palnej, w tym zdarzają się, niestety, często przypadki śmiertelne”¹⁶. W konsekwencji wskazywano na konieczność nałożenia na myśliwych przedmiotowego obowiązku¹⁷. Poprawka została poparta przez stronę rządową, która wskazała, że wychodzi ona „naprzeciw oczekiwaniom strony społecznej”¹⁸.

Wymóg poddawania się przez osoby posiadające broń do celów łowieckich badaniom okresowym nałożony ustawą z 22 marca 2018 r. obowiązywał do 27 lipca 2023 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych¹⁹. Ustawa ta zniósła ów obowiązek – uznany za „zbędną barierę”²⁰ – realizując posulat przedstawiony m.in. przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które wskazały, że „jest to potrzebna zmiana, która ułatwi realizację różnych działań dla kraju. W szczególności chodzi tutaj o [...] walkę

¹² Dz. U. Nr 52, poz. 451.

¹³ Dz. U. poz. 651.

¹⁴ Zob. uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 2337/VIII kad.

¹⁵ Zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 124) oraz Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr 222) z dnia 20 marca 2018 r., s. 9 – <https://orka.sejm.gov.pl/za-pisy8.nsf/0/91440B8E6A1D9EE9C125825D0049CE5F/%24File/0292508.pdf> (dostęp: 17.12.2024 r.).

¹⁶ Tamże, s. 9–10.

¹⁷ Zob. tamże, s. 9.

¹⁸ Tamże, s. 10.

¹⁹ Dz. U. poz. 803.

²⁰ Zob. pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji (nr 10) z dnia 2 grudnia 2022 r., s. 41 – <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/2B706ADF2D63D860C1258919004B83F3/%24File/0331009.pdf> (dostęp: 17.12.2024 r.).

z ASF²¹.

2. Projekt został skierowany do konsultacji społecznych przez Marszałka Sejmu. W ich toku przedstawione zostały opinie 8298 uczestników²² – zarówno przychylne idei wprowadzenia postulowanych zmian²³, jak i wskazujące na ich zbędność, czy wręcz szkodliwość²⁴. Przeważały jednak wypowiedzi krytyczne²⁵. W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych zgłoszone zostały liczne zarzuty ograniczania przez projektowane rozwiązania normatywne praw i wolności obywatelskich (poprzez ograniczenie dostępności broni dla obywateli)²⁶, jak również zarzuty dotyczące ograniczania praw nabytych²⁷.

W kontekście powyższego należy odnotować, że w tej opinii wskazano jedynie na pewne kwestie o charakterze podstawowym, a przedstawione rozważania mają charakter sygnalizacyjny. Szczegółowe odniesienie się do zagadnień prawnych pojawiających się na tle analizowanego projektu (w tym także uwag podnoszonych w ramach konsultacji społecznych) wymagałoby dokonania odrębnych, pogłębionych analiz.

3. W kontekście zgłaszanych w trakcie konsultacji zastrzeżeń odnośnie do wprowadzanych ograniczeń zauważyć trzeba, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²⁸ prawo do posiadania broni nie zalicza się do obywatelskich praw osobistych i podlega ścisłej reglamentacji. W związku z powyższym dostęp do broni poddany jest istotnym ograniczeniom, a posiadać ją – na mocy stosownych pozwoleń – mogą tylko osoby które spełniają określone ustawowo warunki²⁹. To zaś wpływa także na postrzeganie tego „przywileju” na gruncie zasady ochrony praw nabytych³⁰. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 października 2017 r.: „Udzielenie osobie fizycznej prawa do dysponowania bronią palną stanowi odstępstwo od generalnej reguły, że broń znajdować się powinna wyłącznie w rękach uprawnionych służb. W wyroku z dnia 13 października 2005 r. sygn. akt II OSK 97/05 [...] Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził ustaloną linię orzecniczą, że «posiadanie i używanie broni i amunicji stanowi tradycyjnie sferę daleko idącej reglamentacji administracyjnoprawnej. Oznacza to, że dostęp jed-

²¹ Zob. tamże, s. 42.

²² https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_WYNIKI&NrProjektu=SH-020-277/24 (dostęp: 17.12.2024 r.).

²³ Zob. np. ankiety o ID: 2584; 4232; 4963; 5284; 7025; 7114; 7480.

²⁴ Zob. np. ankiety o ID: 142; 236; 849; 2417; 2786; 3065; 3559.

²⁵ Zob. raport statystyczny dotyczący wyników konsultacji społecznych przedmiotowego projektu, s. 3–4 – [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/SH-020-277-24_wyniki/\\$file/SH-020-277-24_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/SH-020-277-24_wyniki/$file/SH-020-277-24_wyniki.pdf) (dostęp: 17.12.2024 r.).

²⁶ Zob. np. ankiety o ID: 136; 164; 169; 255; 482; 944; 1260; 1613; 1701; 2950; 4954; 4995; 5298.

²⁷ Zob. np. ankiety o ID: 1183; 1582; 1653; 1769; 2759; 2768; 2778; 2729; 2731; 2750; 2786; 2801; 2831; 2939; 2942; 3013; 2999; 3041; 3099; 3286; 3397; 3425; 3544; 3546; 3632; 3651; 3754; 3767; 3813; 4053; 4064; 4340; 4410; 4549; 4892; 4917; 5214; 5268; 5450; 5497; 5684; 5686; 5740; 5818; 5884; 6473; 6480; 6534; 6575; 6748; 6805; 7124.

²⁸ Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: Konstytucja.

²⁹ Zob. np. wyroki NSA z: 13 października 2005 r., sygn. akt II OSK 97/05; 26 października 2017 r., sygn. akt II OSK 307/16; 21 lutego 2023 r., sygn. akt II OSK 497/20.

³⁰ Zob. np. wyrok NSA z 23 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 405/11.

nostki do broni poddany jest istotnym ograniczeniom, co wynika zarówno z monopolu państwa na stosowanie środków przemocy, jak i potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego»³¹.

Analogiczna teza o braku zakotwiczenia prawa do posiadania broni w Konstytucji – a także w ustawie o broni i amunicji – wybrzmiała również w orzecznictwie konstytucyjnym. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „polskie prawo – ani ustawa zasadnicza, ani ustawa o broni – nie gwarantuje prawa do posiadania broni. Zgodnie z art. 2 ustawy o broni: «Poza przypadkami określonymi w ustawie nabywanie, posiadanie oraz zbywanie broni i amunicji jest zabronione». Oznacza to, że w Polsce posiadanie broni jest reglamentowane i dopuszczalne jedynie pod warunkiem spełnienia określonych przesłanek. [...] wartością przemawiającą za taką decyzją ustawodawcy było przede wszystkim gwarantowane w art. 38 Konstytucji fundamentalne prawo człowieka: prawo do życia»³². W judykacie tym Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „W przypadku legalnego posiadania broni można mówić o wykonywaniu prawa własności, jednak jest to ograniczone prawo wykonywania własności. Oczywiście ustawodawca, ograniczając prawo wykonywania prawa własności – nawet tak specyficznej i reglamentowanej rzeczy jak broń – musi szanować konstytucyjne warunki wynikające z art. 64 ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji”. Trybunał uznał zatem, że ograniczenia wprowadzone na mocy ustawy o broni i amunicji można postrzegać jako ograniczenia wykonywania prawa własności broni (a nie ograniczenia prawa do posiadania broni). W tym ujęciu potencjalny wzorzec oceny mógłby stanowić zatem wskazany art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji rozważany na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Kwestia ta wymagałaby jednak dokonania odrębnej, poszerzonej oceny.

4. Zdaniem projektodawców za wprowadzeniem obowiązku badań okresowych dla myśliwych przemawia m.in. konieczność „zrównania wymogów i obowiązków, jakie mają osoby, które uzyskały pozwolenie na broń w celu ochrony osobistej i ochrony osób i mienia i łowieckich”³³. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na art. 32 Konstytucji. Składa się on z dwóch ustępów, z których pierwszy uznawany jest za źródło zasady równości („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”), drugi zaś – podstawę tzw. zakazu dyskryminacji („Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”). Jak wynika z praktyki orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, ocena regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości, wymaga rozpatrzenia trzech zagadnień. Po pierwsze, należy ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie

³¹ Sygn. akt II OSK 307/16.

³² Wyrok TK z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt P 43/12.

³³ Zob. uzasadnienie projektu, s. 2.

określonych podmiotów, co wymaga przeprowadzenia analizy treści i celu aktu normatywnego, w którym została zawarta kontrolowana norma prawna. Po drugie, konieczne jest stwierdzenie, czy prawodawca zróżnicował prawa lub obowiązki podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Po trzecie wreszcie, jeżeli prawodawca odmiennie potraktował podmioty charakteryzujące się wspólną cechą istotną, to – mając na uwadze, że zasada równości nie ma charakteru absolutnego – niezbędne okazuje się rozważenie, czy wprowadzone od tej zasady odstępstwo można uznać za dopuszczalne. „Odstępstwo takie jest dozwolone, jeżeli zróżnicowanie odpowiada wymogom relewantności, proporcjonalności oraz powiązania z innymi normami, zasadami lub wartościami konstytucyjnymi, w tym w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. Pamiętać przy tym należy, że – wobec przyznania prawodawcy przez ustawę zasadniczą szerokiego zakresu swobody regulacyjnej – przy orzekaniu przez sąd konstytucyjny o zgodności określonego unormowania z zasadą równości, ze względu na konieczność stosowania w tym wypadku kryteriów ocennych, niezbędne jest zachowanie pewnej powściągliwości, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę domniemanie konstytucyjności ustanowionych przepisów prawnych”³⁴.

Na tym tle zauważyć trzeba, że zgodnie z przedłożonym projektem częstotliwość badań lekarskich i psychologicznych, które dotyczyłyby osób posiadających broń w celu ochrony osobistej; ochrony osób i mienia; czy też w celach łowieckich uzależniona byłaby od określonego (w sposób arbitralny) przez projektodawcę wieku. Do ukończenia siedemdziesiątego roku życia osoby te musiałyby (w celu zachowania pozwolenia na broń) poddawać się wspomnianym badaniom co pięć lat, natomiast po ukończeniu siedemdziesiątego roku życia, co dwa lata. Rozwiązanie takie potencjalnie może budzić wątpliwości³⁵. Jak podnosi się w literaturze, wiek (jako kwalifikacja podmiotowa człowieka), co do zasady, nie powinien być podstawą normatywnego zróżnicowania sytuacji prawnej jednostki. Zauważyć jednakże trzeba, że na gruncie unormowań konstytucyjnych ustrojodawca wskazał, iż wiek może być okolicznością uzasadniającą wprowadzenie określonych regulacji (zob. np. art. 67 ust. 1 oraz art. 68 ust. 3 Konstytucji).

Dodatkowo odnotować można podniesiony przez stronę społeczną argument wskazujący, iż „osoby posiadające broń do celów ochrony osobistej albo ochrony osób i mienia należą do szczególnej kategorii posiadaczy broni palnej, którzy z założenia mogą posiadać broń wykorzystywać przeciwko drugiemu człowiekowi. Osoby te w sytuacji zagrożenia muszą reagować natychmiast i podejmować decyzje decydujące o ludzkim życiu. Na myśliwych nie ciąży tego rodzaju presja. Dodatkowo, nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż osoby posiadające pozwolenie na broń do celów ochrony osobistej oraz ochrony osób i mienia mają prawo noszenia broni (w rozumieniu ustawy o broni i amunicji – każdy sposób przemieszczania załadowanej broni

³⁴ Wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10. Zob. także wyroki TK z: 30 października 2007 r., sygn. akt P 36/06; 18 listopada 2008 r., sygn. akt P 47/07; 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12.

³⁵ W związku z projektowaną regulacją w trakcie konsultacji wskazano na potencjalny zarzut nieuzasadnionej dyskryminacji ze względu na wiek; zob. np. ankiety o ID: 155, 219; 410; 8242; 8253.

przez osobę posiadającą broń) na co dzień i w miejscach publicznych, podczas gdy osoby posiadające pozwolenie na broń do celów łowieckich mogą ją nosić tylko w obwodzie łowieckim i w trakcie wykonywania polowania”³⁶. Powstać mogłaby w związku z tym wątpliwość, czy równe potraktowanie, w omawianym zakresie, wskazanych grup posiadaczy broni byłoby uzasadnione³⁷. W uzasadnieniu projektu nie wskazano, dlaczego spośród osób wymienionych w art. 10 ust. 2 u.b.a. posiadających pozwolenie na broń powinno się doszukiwać podobieństwa pomiędzy osobami, które uzyskały pozwolenie na broń w celach łowieckich, a osobami, które uzyskały je w celach ochrony osobistej albo ochrony osób i mienia, a nie przykładowo osobami, którym wydano pozwolenie na broń w celach sportowych, szkoleniowych.

5. Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na zasygnalizowane tak w stanowisku Polskiego Związku Łowieckiego³⁸, jak i w ramach konsultacji społecznych³⁹, zagrożenie, iż myśliwi nie będą w stanie zrealizować nałożonego na nich obowiązku. Pamiętać bowiem trzeba, że relewantne orzeczenia lekarskie nie mogą być wystawione wcześniej niż na trzy miesiące przed terminem ich przedłożenia (zob. art. 15 ust. 4 u.b.a. zarówno w brzmieniu obecnym jak i proponowanym w art. 1 projektu). W tym kontekście wskazuje się⁴⁰, że liczba lekarzy i psychologów uprawnionych do przeprowadzania tego rodzaju badań może okazać się niewystarczająca, aby wszyscy zainteresowani mogli odbyć badania w określonym ustawowo terminie, tym bardziej, że placówek, w których można kompleksowo przeprowadzić wszystkie potrzebne badania jest niewiele, co w konsekwencji może rodzić wspomniane zagrożenie. Istotne jest przy tym, że w świetle art. 18 ust. 5 pkt 2 u.b.a. brak poddania się wskazanym badaniom i przedłożenia stosownych orzeczeń stanowi fakultatywną przesłankę cofnięcia pozwolenia na broń. Niemniej może dojść do sytuacji, w której poszczególni myśliwi straciliby pozwolenie na broń, nie z uwagi na własne działania czy zaniechania, ale ze względu na niezależne od nich uwarunkowania prawno-instytucjonalne ukształtowane m.in. proponowanymi w przedmiotowym projekcie regulacjami. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na obowiązywanie w polskim porządku prawnym zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji⁴¹. Treść zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wyraża się w nałożeniu na organy państwa obowiązku stanowienia i stosowania prawa „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem

³⁶ Stanowisko Polskiego Związku Łowieckiego do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji z dnia 6 listopada 2024 r. SH-020-277/24 z 21 listopada 2024 r., s. 2 – <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/65F93BEE76AB4E3EC1258BEE002AC479/%24File/867-001.pdf> (dostęp: 17.12.2024 r.).

³⁷ W kontekście równego traktowania podmiotów odmiennych zob. np. wyroki TK z: 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; 19 grudnia 2012 r., sygn. akt K 9/12; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12.

³⁸ Zob. Stanowisko Polskiego Związku Łowieckiego..., s. 3.

³⁹ Zob. np. ankiety o ID: 5799; 5851; 5864.

⁴⁰ Zob. szerzej pkt VII, s. 19 niniejszej Oceny Skutków Regulacji.

⁴¹ Zob. np. wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02.

oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania⁴². Trybunał, odnosząc się do omawianej zasady, wskazywał ponadto, że w procesie stanowienia prawa prawodawca nie może formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania⁴³. Innymi słowy, treść tej zasady, jak wskazuje się w piśmiennictwie, sprowadza się do zakazu formułowania obietnic bez pokrycia bądź nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania oraz zastawiania przez przepisy pułapek na podmioty prawa⁴⁴. Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, że w polskim systemie prawa również na gruncie regulacji publicznoprawnych obowiązuje reguła *impossibilium nulla obligatio est* (to co niemożliwe nie może być przedmiotem obowiązku)⁴⁵, która także powiązana jest z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)⁴⁶.

Mając powyższe na uwadze, warto także wskazać, iż kwestia trudności z realizacją wymogu poddania się przez myśliwych badaniom i przedstawienia stosownych orzeczeń była podnoszona w związku z przywróceniem tego obowiązku, wspomnianą powyżej, ustawą z dnia 22 marca 2018 r. Z uwagi na brak zawarcia w tej ustawie stosownych regulacji przejściowych organy Policji przyjęły – niekwestionowaną w orzecznictwie sądowoadministracyjnym – praktykę egzekwowania rzeczowego obowiązku po pięciu latach od wejścia w życie ustawy⁴⁷. Tymczasem analizowany projekt zakłada, że myśliwi posiadający w dniu wejścia w życie ustawy stosowne orzeczenia wydane wcześniej niż 5 lat – w przypadku osób przed siedemdziesiątym rokiem życia albo 2 lata – w przypadku osób po siedemdziesiątym roku życia będą zobowiązani przedłożyć nowe orzeczenia w terminie dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (zob. art. 2 ust. 2 projektu). Na marginesie warto także zauważyć, iż na trudności z realizacją nałożonego na myśliwych obowiązku przedstawiciele Policji wskazywali już w przeszłości⁴⁸.

W konsekwencji wskazać należy, iż projektowana regulacja może wiązać się z ryzykiem nałożenia na posiadaczy broni do celów łowieckich obowiązku *de facto* niemożliwego do spełnienia, a którego niezrealizowanie prowadzić mogłoby do

⁴² Zob. np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07; 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt K 20/20.

⁴³ Zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 oraz wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08.

⁴⁴ Zob. W. Sokolewicz, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, *Wstęp*, art. 1–29, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, komentarz do art. 2, teza 31, LEX.

⁴⁵ Zob. np. wyrok TK z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 11/04 oraz wyroki NSA z: 25 sierpnia 2010 r., sygn. akt I FSK 872/09; 30 listopada 2011 r., sygn. akt II FSK 1096/10.

⁴⁶ Zob. np. J. Kret, Z. Krzykalska, M. Latacz, *Impossibilium nulla obligatio* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 687.

⁴⁷ Zob. Stanowisko Komendy Głównej Policji dotyczące interpretacji art. 15 ust. 4 ustawy o broni i amunicji z 2 listopada 2022, znak: Es-5842/4135/2022/BB, s. 1 oraz wskazane tam orzecznictwo.

⁴⁸ Tamże, s. 2.

utruty przez te osoby pozwolenia na broń⁴⁹.

6. Warto ponadto odnotować, że z uwagi na fakultatywność cofnięcia pozwolenia na broń w związku z nieprzedstawieniem wyników stosownych badań we wskazanym terminie, wprowadzane regulacje mogą okazać się nieskuteczne dla rozwiązania problemu, jakim jest – zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji – brak regulacji, które dostatecznie zabezpieczyłyby społeczeństwo przed posiadaniem broni przez osoby, które ze względu na stan zdrowia nie spełniają warunków ustawowych.

7. Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem opinii BEOS, sporządzonej w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁵¹.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Podmioty, na które wpływa projekt:

- myśliwi (ok. 133 tys. osób, w tym ok. 21 tys. osób po 70. roku życia⁵²) – wymóg przechodzenia cyklicznych badań lekarskich i psychologicznych (częstszych po ukończeniu 70 roku życia), co wiązać się będzie z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów i zaangażowania dodatkowego czasu; potencjalne zmniejszenie liczby wypadków na polowaniach;
- Polski Związek Łowiecki – potencjalne ograniczenie liczby aktywnych członków i wynikające z tego problemy z realizacją dotychczasowych zadań gospodarki łowieckiej; możliwy spadek ogólnej liczby członków i powiązane z tym zmniejszenie wpływów ze składek;
- posiadacze pozwoleń na broń wydanych w celu ochrony osobistej oraz ochrony osób lub mienia po 70 roku życia⁵³ – konieczność częstszych cyklicznych badań lekarskich i psychologicznych, potencjalnie pozbawienie tych osób praw do korzystania z broni w przypadku uzyskania negatywnego wyniku badania;

⁴⁹ Zob. pkt VII, s. 19 niniejszej Oceny Skutków Regulacji.

⁵⁰ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Ewa Szymanowska), opinia z 12 listopada 2024 r., BEOS-WPEiM-2419/24.

⁵¹ Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o broni i amunicji (przedstawiciel wnioskodawcy: poseł Ewa Szymanowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z 12 listopada 2024 r., BEOS-WPEiM-2420/24.

⁵² Wg danych przedstawionych przez Polski Związek Łowiecki w odpowiedzi na zapytania BEOS liczba myśliwych wynosi 132 898, średnia wieku myśliwych to około 52 lata. Najwięcej myśliwych jest w wieku 41-50 lat (około 1/4 wszystkich myśliwych). Myśliwych, którzy mają powyżej 70 lat jest 21 304 osób (stan na dzień 22.XI.2024 r.).

⁵³ Brak jest dostępnych danych nt. wielkości tej konkretnej grupy. Łącznie wszystkich pozwoleń na broń wydanych w celu ochrony osobistej oraz ochrony osób i mienia, wg stanu na koniec 2023 r., było 36 156 (35 392 – ochrona osobista, 764 – ochrona osób lub mienia) - <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/bron/186394,Bron-pozwolenia.html>.

- społeczeństwo – coraz większa liczba osób uważa polowanie na zwierzęta za nieetyczne⁵⁴, osoby o takich przekonaniach mogą czuć się usatysfakcjonowane wprowadzeniem przepisów utrudniających prowadzenie działalności łowieckiej; diametralnie odmienne odczucia mogą towarzyszyć osobom postrzegającym łowiectwo jako istotny element tradycji i kultury;
- mieszkańcy i użytkownicy obszarów, na których prowadzone są polowania – większe poczucie bezpieczeństwa związane z częstszą kontrolą stanu zdrowia osób posiadających broń i z niej aktywnie korzystających.

Pośrednio projekt będzie wpływał również na:

- lekarzy i specjalistów realizujących okresowe badania wymagane przy posiadaniu pozwolenia na broń – większe obciążenie obsługą pacjentów chcących uzyskać orzeczenie, większe dochody uzyskiwane z tego tytułu;
- samorządy wojewódzkie realizujące zadania z zakresu gospodarki łowieckiej – potencjalne ograniczenie liczby aktywnych myśliwych może powodować problemy z należytą realizacją zadań wynikających z ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁵⁵;
- aktywistów i organizacje ekologiczne i prozwierzęce – odpowiedź na postulaty ograniczenia aktywności myśliwych;
- społeczeństwo – ograniczenie zaufania do osób starszych i potencjalne ograniczenie ich aktywności związanej z posługiwaniem się bronią po 70. roku życia.

Wpływ na społeczeństwo w ujęciu pieniężnym:

Wdrożenie zmian będzie się wiązało z dodatkowymi kosztami ponoszonymi przez myśliwych⁵⁶. Tylko w ciągu pierwszego roku po wejściu w życie proponowanych przepisów poniosą oni wydatki na badania lekarskie i psychologiczne szacowane na ponad 71 mln zł (szerzej na ten temat w pkt VII niniejszej opinii). Niemożność uzyskania odpowiedniego orzeczenia może spowodować cofnięcie pozwolenia na broń, co z kolei uniemożliwi aktywność łowiecką. Spadek liczby aktywnych myśliwych przełoży się natomiast m.in. na niższe wpływy ze składek członkowskich do Polskiego Związku Łowieckiego i kół łowieckich, co w efekcie może wpłynąć na ograniczenie ich działalności.

Wpływ na społeczeństwo w ujęciu niepieniężnym:

Wnioskodawcy w DSR do omawianego projektu wskazali, że wdrożenie proponowanych zmian wpłynie na spadek liczby wypadków z bronią i w efekcie na wzrost zaufania do osób posiadających broń, w tym myśliwych. Należy jednak podkreślić, że wedle dostępnych danych przypadki postrzeleń przez myśliwych

⁵⁴ Zob. np. *Etyczne potępienie myślistwa*, red. naukowa D. Probuca, Wydawnictwo Universitas, Kraków 2020.

⁵⁵ Dz. U. z 2023 r., poz. 1082.

⁵⁶ Nie tylko myśliwych, ale stanowią oni zdecydowaną większość osób objętych zmianami.

zdarzają się niezwykle rzadko⁵⁷, więc ewentualne ograniczenie liczby tych wypadków powodowałoby skutek społeczny o marginalnym zasięgu. Nie wiadomo również, w jaki sposób procedura dodatkowych badań kontrolnych miałaby wpłynąć na pozytywny odbiór myśliwych⁵⁸. Można jedynie zakładać, że zrównanie wymogów w zakresie badań kontrolnych myśliwych i posiadaczy pozwoleń na broń wydanych w celu ochrony osobistej oraz ochrony osób lub mienia zniweluje postrzeganie tej grupy jako uprzywilejowanej⁵⁹.

Istotnym skutkiem społecznym może być natomiast wzrost poczucia bezpieczeństwa użytkowników lasów i mieszkańców okolicznych terenów, wynikający ze świadomości, że stan zdrowia myśliwych jest na bieżąco kontrolowany⁶⁰. Potrzebę zmian w tym zakresie zgłaszano m.in. w badaniu ankietowym z lipca 2024 r. – aż 94% respondentów⁶¹ było zdania, że myśliwi powinni przechodzić obowiązkowe okresowe badania lekarskie⁶².

Z drugiej strony należy zauważyć, że różnicowanie częstotliwości badań w zależności od wieku może być postrzegane jako przejaw dyskryminacji ze względu na wiek i pośrednio wpływać na postrzeganie ludzi starszych oraz na ich rolę w społeczeństwie⁶³.

Warto również zasygnalizować, że wprowadzane zmiany mogą spowodować wzrost zapotrzebowania na usługi lekarzy medycyny ogólnej czy chorób wewnętrznych (bądź lekarzy innych, wymienionych w ustawie specjalizacji), a także lekarzy psychiatrów, okulistów oraz psychologów, co wpłynie na ograniczenie dostępności tych specjalistów dla innych pacjentów. Tego rodzaju obawy wyrażane były wielokrotnie w ramach konsultacji społecznych⁶⁴.

Najdalej idący wpływ projektowana ustawa będzie miała jednak na grupę myśliwych. Wprowadzenie nowych wymogów narazi ich nie tylko na dodatkowe koszty, ale również stres związany z koniecznością uzyskania orzeczenia w wyznaczonym terminie. Część z nich może zrezygnować z wykonania badań

⁵⁷ Według danych PZŁ w latach 2020-2023 odbyło się 19 103 124 polowań i odstrzałów sanitarnych, w tym czasie doszło do 22 postrzeleń, w trakcie których ucierpiały 3 osoby postronne oraz 19 uczestników polowania. Wskutek ww. wypadków śmierć poniosło 7 osób. Tym samym do postrzelenia w trakcie polowania dochodzi raz na około milion polowań, do śmiertelnego wypadku na polowaniu dochodzi raz na prawie 3 miliony polowań, a do postrzelenia osoby postronnej dochodzi raz na ponad 6 milionów polowań.

⁵⁸ Więcej na temat społecznego odbioru myśliwych: A. K. Kowalczyk, A. Borowicz, D. J. Gwiazdowicz, *Ocena aktywności myśliwych przez wybrane grupy społeczne*, Acta Sci. Pol. Silv. Colendar. Ratio Ind. Lignar. 19(2) 2020, <http://dx.doi.org/10.17306/J.AFW.2020.2.10>.

Zob. również: M. Skubis, J. Skubis, *Opinia Polaków o łowiectwie i myśliwych – badanie ankietowe*, Acta Sci. Pol. Silv. Colendar. Ratio Ind. Lignar. 17(2) 2018, <http://dx.doi.org/10.17306/J.AFW.2018.2.13>.

⁵⁹ Jakkolwiek istnieją grupy posiadaczy broni, które nadal nie będą miały obowiązku badań kontrolnych (np. posiadacze broni sportowej).

⁶⁰ Na tę kwestię wskazywano w konsultacjach społecznych: np. ID ankiety 9136.

⁶¹ N=500, próba ogólnopolska, reprezentatywna dorosłych Polaków.

⁶² *Stosunek polskiego społeczeństwa do postulatów dotyczących zmian w prawie łowieckim*, Niech żyją! Zymetria, lipiec 2024 r. https://niechzyja.pl/wp-content/uploads/2024/08/2024_Niech_Zyja_bad_opinii_publicznej.pdf.

⁶³ Jak zaznacza PZŁ (w korespondencji mailowej), osoby w wieku emerytalnym, ze względu na ilość wolnego czasu i mniejszą liczbę codziennych obowiązków są najbardziej dyspozycyjne, co w konsekwencji przekłada się na ich większą aktywność łowiecką.

⁶⁴Np. ID ankiety 302, 6192.

kontrolnych ze względu na ich koszty bądź uciążliwości związane z ich przeprowadzeniem. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że kontestacja projektowanych zmian zmobilizowała i zjednoczyła społeczność myśliwych i ich zwolenników. Zjawisko to widoczne było m.in. w konsultacjach społecznych, w których wypowiedziała się bardzo duża liczba zainteresowanych (8298 osób⁶⁵). Większość z nich wyraziła zdecydowany sprzeciw wobec proponowanych rozwiązań.

W komentarzach zwracano uwagę głównie na: brak związku przyczynowo-skutkowego między wiekiem czy stanem zdrowia myśliwego, a wypadkami na polowaniu lub niezgodnym z prawem użyciem broni palnej⁶⁶, duże koszty projektowanych badań kontrolnych⁶⁷, ideologiczne założenia projektu⁶⁸, negatywne skutki zmian w postaci rezygnacji części myśliwych z aktywności łowieckiej i wzrostu szkód łowieckich⁶⁹, zmniejszenie liczby osób posiadających broń, co osłabi potencjał obronny kraju⁷⁰.

Warto zauważyć, że prezentacja projektu wznowiła debatę na temat roli myśliwych w społeczeństwie. Głos w konsultacjach zabrał m.in. Zarząd Główny PZŁ⁷¹, organizacje strzeleckie, organizacje prozwierzęce (popierające zmiany, ale jednocześnie sugerujące inne sformułowanie projektowanych przepisów, aby ograniczyć wywoływane przez nie negatywne skutki społeczne – np. Fundacja na Rzecz Prawnej Ochrony Zwierząt i Kontroli Obywatelskiej "Lex Nova")⁷², a także osoby fizyczne⁷³ (m.in. ci opowiadający się za większą liberalizacją przepisów i szerszym dostępem do broni⁷⁴, a także ci sugerujący większą niż proponowana częstotliwość badań i objęcie nimi wszystkich grup posiadaczy broni⁷⁵). Liczba komentarzy, a także zróżnicowanie zawartych w nich opinii wskazują na dużą polaryzację społeczną w tej kwestii⁷⁶. Co interesujące, uwagi komentujących były kierowane także pod adresem innych niż myśliwi grup społecznych: policjantów (powodują więcej wypadków z bronią niż myśliwi⁷⁷), lekarzy (będą się bogacić

⁶⁵ https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=KONSULTACJE_WYNIKI&NrProjektu=SH-020-277/24. Warto odnotować, że komentujący przez pomyłkę wstawiali również swoje wypowiedzi w szablonach konsultacji do innych projektów ustaw. Sumaryczna liczba wypowiedzi w tej sprawie była więc jeszcze większa.

⁶⁶Np. ID ankiety 124, 1043.

⁶⁷Np. ID ankiety 525, 2321.

⁶⁸Np. ID ankiety 8271, 739.

⁶⁹Np. ID ankiety 2595, 8516.

⁷⁰Np. ID ankiety 6711, 7044.

⁷¹ID ankiety 7992.

⁷²ID ankiety 9124.

⁷³Zdecydowaną większość podmiotów biorących udział w konsultacjach społecznych do tego projektu stanowiły osoby prywatne (8265), osób prawnych było 18, a podmiotów innych niż osoba prawna - 15. Zob. [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/SH-020-277-24_wyniki/\\$file/SH-020-277-24_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/SH-020-277-24_wyniki/$file/SH-020-277-24_wyniki.pdf).

⁷⁴Np. ID ankiety 415.

⁷⁵Np. ID ankiety 2584.

⁷⁶Większość uczestników konsultacji społecznych wyraziło zdecydowany brak zgody na rozwiązania zaproponowane w projekcie (53%). Zdecydowaną zgodę - 40% - Zob. [https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/SH-020-277-24_wyniki/\\$file/SH-020-277-24_wyniki.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Konsultacje10.nsf/nazwa/SH-020-277-24_wyniki/$file/SH-020-277-24_wyniki.pdf).

⁷⁷Np. ID ankiety 6453.

kosztem myśliwych⁷⁸), polityków (są finansowani przez lobby prozwierzęce⁷⁹). Istnieje obawa, że widoczny w konsultacjach konflikt może się zaostrzyć w wyniku wprowadzenia projektowanych przepisów.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W uzasadnieniu i DSR Wnioskodawcy deklarują, że ustawa nie wywoła skutków gospodarczych. Ustawa nie reguluje zasad prowadzenia działalności gospodarczej ani nie oddziałuje znacząco na zjawiska czy procesy ekonomiczne. Niemniej może ona powodować pewne skutki gospodarcze o drugorzędnym znaczeniu i niewielkiej sile oddziaływania w skali całej gospodarki.

Bezpośrednim skutkiem gospodarczym wejścia w życie ustawy będzie zwiększony popyt na badania medyczne i wynikający stąd wzrost przychodów podmiotów świadczących usługi medyczne (badania lekarskie i psychologiczne) niezbędne do uzyskania orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego. Zgodnie z ustawą o broni i amunicji (art. 15a) badania lekarskie obejmują ogólną ocenę stanu zdrowia przeprowadzoną przez lekarza medycyny ogólnej czy chorób wewnętrznych (bądź innych, wymienionych w ustawie specjalizacji), przy czym lekarz przeprowadzający to badanie jednocześnie kieruje osobę ubiegającą się o orzeczenie na badania psychiatryczne i okulistyczne, a jeżeli uzna to za niezbędne – również na inne badania specjalistyczne lub pomocnicze. Dodatkowo psycholog przeprowadza badania psychologiczne. Oznacza to, że do uzyskania orzeczenia lekarskiego i orzeczenia psychologicznego osoba ubiegająca się musi łącznie odbyć wizyty u co najmniej czterech specjalistów.

Według dostępnych cenników łączny koszt badań przeprowadzanych kompleksowo (tzn. gdy w jednej placówce wykonywane są wszystkie potrzebne badania) wynosi obecnie od 550 zł do 650 zł. Jeśli każde z badań wykonywane jest odrębnie, zwykle łączny koszt jest wyższy (koszt pojedynczego badania wykonywanego odrębnie waha się od 200 zł do 360 zł). Warto przypomnieć, że ustawa o broni i amunicji określa maksymalną wysokość opłat za badanie lekarskie i badanie psychologiczne. Zgodnie z jej art. 15e ust. 2 opłaty te nie mogą przekroczyć 15% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie badania. Ponieważ przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2023 r. wyniosło 7155,48 zł⁸⁰, dopuszczalna wysokość opłat to obecnie 1073,32 zł. Nie można wykluczyć, że rosnące zapotrzebowanie na badania pociągnie za sobą wzrost wysokości obecnych opłat za badania (w ramach limitu określonego ustawą).

Zwiększony popyt na badania lekarskie i psychologiczne wynikać będzie przede wszystkim z objęcia obowiązkiem wykonywania okresowych badań osób

⁷⁸Np. ID ankiety 854.

⁷⁹Np. ID ankiety 739.

⁸⁰ Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2024 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2023 r. (M.P.2024.110).

posiadających pozwolenie na broń dla celów łowieckich (co w praktyce oznacza członków Polskiego Związku Łowieckiego). W znacznie mniejszym stopniu wynikać będzie ze zwiększonej częstości badań osób powyżej 70. roku życia posiadających pozwolenie na broń w celu ochrony osobistej i ochrony osób i mienia, które do tej pory objęte były obowiązkiem przeprowadzania takich badań raz na pięć lat. Warto jednak zauważyć, że w ostatnich latach szybko rośnie liczba wydawanych pozwoleń na broń dla celów ochrony osobistej: w roku 2022 takich pozwoleń wydano 154, ale w roku 2023 – 6442. Na koniec 2023 r. pozwolenie na broń do celów ochrony osobistej miało w Polsce 35 392 osoby⁸¹. Nie wiadomo, jaka część z nich to osoby powyżej 70. roku życia, które będą musiały częściej wykonywać obowiązkowe badania. Jeśli obecny trend się utrzyma, to rosnąca liczba wniosków o pozwolenie na broń dla celów ochrony osobistej dodatkowo zwiększy popyt na badania lekarskie i psychologiczne.

Liczba członków PZŁ wynosi obecnie ok. 133 tys. Według wspomnianych wyżej danych Policji, w latach 2020-2024 pozwolenie na broń dla celów łowieckich otrzymało łącznie ok. 15 tys. osób. Można więc założyć, że w pierwszym roku po wejściu w życie proponowanej nowelizacji obowiązkowym badaniom musiałyby się poddać co najmniej 118 tys. myśliwych, którzy nie wykonywali badań medycznych w ciągu ostatnich pięciu lat⁸². Jeśli przyjmiemy, że średni koszt badań wynosi obecnie 600 zł, to można oszacować, że omawiany tu segment rynku usług medycznych zostanie, jedynie przez myśliwych, zasilony w pierwszym roku obowiązywania ustawy kwotą ok. 71 mln zł. W kolejnych latach ta kwota będzie niższa, w dużym stopniu zależna od liczby osób w wieku powyżej 70. lat, które częściej miałyby wykonywać badania. Według szacunków PZŁ, ok. 16% wszystkich członków tej organizacji (czyli ok. 21 tys. członków) to osoby w wieku powyżej 70. lat. Można więc przyjąć, że co roku ok. 10 tys. z nich będzie ubiegać się o orzeczenie, ponosząc łączne opłaty w wysokości ok. 6 mln zł. Ograniczenie czasu realizacji obowiązku badań do jednego roku po wejściu w życie ustawy oznaczać też będzie, że po pięciu latach ponownie nastąpi zwiększone zapotrzebowanie na badania. Zasadne więc wydają się te propozycje, zgłoszone podczas konsultacji społecznych, aby wydłużyć – liczony od momentu wejścia w życie ustawy – czas realizacji obowiązkowych badań⁸³. Dzięki temu omawiany segment rynku usług medycznych miałby również więcej czasu na przystosowanie się do przyjęcia tej dodatkowej liczby osób ubiegających się o orzeczenia.

Zwiększony popyt na badania może z czasem doprowadzić do zwiększenia liczby lekarzy orzeczników. W tym celu lekarze i psycholodzy wykonujący badania będą musieli uzyskać – wymagane przez ustawę – dodatkowe kwalifikacje z zakresu przeprowadzania badań lekarskich osób ubiegających się o pozwolenie na broń.

⁸¹ Liczba osób, którym wydano pozwolenie na broń w celu ochrony osób lub mienia jest znacznie mniejsza i na koniec grudnia 2023 r. wynosiła 764. Źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/bron/186394,Bron-pozwolenia.html>

⁸² Powyższe założenie nie bierze pod uwagę faktu, że część myśliwych może wykonać badania lekarskie w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy.

⁸³ ID ankiety 7992.

Sposób uzyskiwania tych kwalifikacji określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 sierpnia 2019 r.⁸⁴ Zgodnie z tym rozporządzeniem szkolenie lekarzy obejmuje zajęcia teoretyczne i praktyczne w wymiarze łącznym co najmniej 42 godzin, zaś szkolenie psychologów obejmuje zajęcia teoretyczne i praktyczne w wymiarze łącznym co najmniej 60 godzin. Rozporządzenie to wskazuje ponadto jednostki uprawnione do prowadzenia szkoleń. W przypadku szkoleń dla lekarzy są to: 1) Instytut Medycyny Pracy im. prof. dr. med. Jerzego Nofera w Łodzi; 2) Instytut Medycyny Wsi im. Witolda Chodźki w Lublinie; 3) Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej w Warszawie. W przypadku szkoleń dla psychologów są to: 1) Polskie Towarzystwo Psychologiczne; 2) Stowarzyszenie Psychologów Sądowych w Polsce. Proponowana ustawa wpłynie na zwiększenie aktywności szkoleniowej tych podmiotów.

Warto przypomnieć, że ustawa o broni i amunicji przewiduje też procedurę odwoławczą dotyczącą wydanych orzeczeń lekarskich i psychologicznych (koszty ponownego badania ponosi odwołujący się). Odwołanie takie przysługuje osobie ubiegającej się o orzeczenie, ale także komendantowi wojewódzkiemu Policji właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania tej osoby⁸⁵. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem lekarza albo psychologa, który wydał orzeczenie, do innego wybranego lekarza upoważnionego albo psychologa upoważnionego, który musi przeprowadzić nowe badanie w terminie 30 dni od dnia otrzymania odwołania. Jest wysoce prawdopodobne, że wraz z istotnym wzrostem wydawanych orzeczeń wzrośnie też liczba odwołań, co dodatkowo zwiększy zapotrzebowanie na usługi lekarzy orzeczników.

Skutki pośrednie:

Omawiając skutki gospodarcze, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Proponowana ustawa wprowadza wymóg uzyskania nowego orzeczenia w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie. Można zatem przyjąć, że w pierwszym roku obowiązywania ustawy obowiązek ten dotknie ponad 118 tys. posiadaczy broni dla celów łowieckich, czyli zdecydowaną większość myśliwych. Jeśli nie wykonają oni tego badania w terminie i nie przedstawią orzeczeń lekarskiego i psychologicznego, to zgodnie z art. 18 ust. 5 pkt 2 ustawy o broni i amunicji, właściwy organ Policji może im cofnąć pozwolenie na broń. Warto więc zadać pytanie, czy w przewidzianym terminie wszystkie osoby zdążą przeprowadzić niezbędne badanie. Ustawa zobowiązuje komendanta wojewódzkiego Policji do prowadzenia i aktualizowania rejestru lekarzy upoważnionych oraz rejestru

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 sierpnia 2019 r. rozporządzenie w sprawie badań lekarskich i psychologicznych osób występujących o wydanie pozwolenia na broń lub zgłaszających do rejestru broń pneumatyczną oraz posiadających pozwolenie na broń lub zarejestrowaną broń pneumatyczną, Dz.U.2021.2178.

⁸⁵ „Zdarzają się przypadki, że organy policji wydające pozwolenia na broń składają odwołania od orzeczenia lekarskiego i psychologicznego. Na ogół przyczyną złożenia odwołania jest uprzednia karalność osoby, która składa podanie o pozwolenie na broń”; Źródło: <https://trybun.org.pl/2024/03/01/odwolanie-organu-policji-od-orzeczenia-lekarskiego-lub-psychologicznego-w-postepowaniu-o-wydanie- pozwolenia-na-bron/>

psychologów upoważnionych. Takie rejestry są zamieszczane na internetowych stronach wydziałów postępowań administracyjnych komend wojewódzkich, choć nie zawsze można mieć pewność, że są one aktualne. Niemniej zawierają one nazwiska i adresy lekarzy orzeczników w danym województwie. Na przykład, w województwie łódzkim zarejestrowano 149 lekarzy i 105 psychologów⁸⁶, w województwie małopolskim 117 lekarzy i 64 psychologów⁸⁷, w dolnośląskim 99 lekarzy i 120 psychologów⁸⁸, a w zachodnio-pomorskim 57 lekarzy i 54 psychologów⁸⁹. Zakładając, że w całym kraju jest ok. 2 tys. upoważnionych lekarzy oraz podobna liczba psychologów, to każdy z nich musiałby w ciągu roku przebadać około 60 osób ubiegających się o orzeczenie. Trzeba jednak pamiętać, że rejestr obejmuje tylko indywidualnych lekarzy i psychologów, praktykujących najczęściej w większych ośrodkach miejskich, i którzy przyjmują również innych pacjentów. Poza tym w badaniu powinien wziąć udział również okulista i psychiatra. Placówek, w których można kompleksowo przeprowadzić wszystkie potrzebne badania, jest niewiele. Biorąc te okoliczności pod uwagę, można mieć uzasadnioną obawę, że przewidziany w ustawie czas na przeprowadzenie obowiązkowych badań będzie za krótki, w efekcie wielu myśliwych może utracić pozwolenie na broń z powodu nieprzedstawienia orzeczeń w wymaganym terminie. Trudno ocenić, jak wielka byłaby to liczba, niemniej spadek liczby myśliwych mógłby negatywnie wpłynąć na realizację zadań z zakresu gospodarki łowieckiej. W efekcie mogłoby to prowadzić np. do zwiększenia rozmiaru szkód powodowanych przez zwierzynę w uprawach rolnych (szerzej na ten temat w pkt VIII niniejszej opinii) czy dalszej ekspansji szkodliwych gatunków obcych przyczyniających się do spadku różnorodności biologicznej. Na możliwość wystąpienia tego rodzaju skutków wskazywało wielu uczestników konsultacji społecznych oraz Polski Związek Łowiecki⁹⁰.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

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

Niemniej jednak skutki takie mogą wystąpić. Poszerzenie kręgu osób posiadających pozwolenie na broń palną, na których spoczywa obowiązek przedstawienia właściwemu organowi odnowionego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni oraz zwiększenie częstotliwości tego obowiązku aktualizacyjnego w odniesieniu do osób

⁸⁶ Źródło: <https://lodzka.policja.gov.pl/el7/lista-lekarzy-i-psychol/464,Lista-lekarzy-i-psychologow.html>

⁸⁷ Źródło: <https://malopolska.policja.gov.pl/krk/wolnytekst/458,Rejestr-lekarzy-i-psychologow-oraz-wpis-do-rejestru.html>

⁸⁸ Źródło: <https://dolnoslaska.policja.gov.pl/wr1/porady/postepowania/20473,Lista-lekarzy-i-psychologow-z-rejestru-Komendy-Wojewodzkiej-Policji-we-Wroclawiu.html>

⁸⁹ Źródło: <https://zachodniopomorska.bip.policja.gov.pl/KWS/wydzial-postepowan-admi/pozwozenia-na-bron/24813,Wykaz-lekarzy-i-psychologow.html>

⁹⁰ Np. ID Ankiety: 1284, 1777, 8376, 29050, 7992.

posiadających pozwolenie na broń wydane w celu ochrony osobistej, ochrony osób i mienia lub w celu łowieckim w przypadku osób, które ukończyły 70. rok życia wpłynie bowiem na wzrost zapotrzebowania na usługi w tym zakresie, co powinno przełożyć się na zwiększone wpływy z podatku od towarów i usług zawartego w ich cenie. Jeśli założymy, że cena za wykonanie badań lekarskich i psychologicznych wynosi od ok. 600 zł (wg cen obserwowanych na rynku) do 1073,3 zł (cena maksymalna wyliczona na podstawie art. 15e ustawy o broni i amunicji⁹¹), to podatek od towarów i usług (stawka 23% zawarta w cenie usługi) może wynieść od 112,2 zł⁹² do 200,7 zł⁹³.

Przy przyjęciu założenia, że w pierwszym roku po wejściu w życie ustawy badania lekarskie musiałyby wykonać co najmniej 118 tys. myśliwych⁹⁴ można oszacować, że do budżetu państwa mogą wpłynąć dochody z podatku od towarów i usług rządu od 13,2 mln zł do 23,7 mln zł⁹⁵.

Należy przy tym zauważyć, że obowiązek związany z przedstawieniem właściwemu organowi zaktualizowanego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni w przypadku osób posiadających pozwolenie na broń wydane w celu ochrony osobistej, ochrony osób i mienia lub w celu łowieckim, które ukończyły 70. rok życia, będzie konieczny do wykonania raz na 2 lata (w przypadku myśliwych jest to ok. 16% tej zbiorowości⁹⁶), a w przypadku osób, które nie ukończyły 70. roku życia – raz na 5 lat. Ponadto zmienna w czasie może być liczebność poszczególnych grup objętych ustawą (obejmująca osoby, którym wydano broń w celach: ochrony osobistej, ochrony osób lub mienia, łowieckich), jak również zmianie może ulec przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej mające wpływ na cenę maksymalną wydania orzeczeń lekarskich i psychologicznych. W konsekwencji, dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług w omawianym zakresie będą rozkładać się

⁹¹ Zgodnie z tym przepisem maksymalna opłata za badanie lekarskie lub maksymalna opłata za badanie psychologiczne wynoszą odpowiednio 15% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie badania, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2023 r. poz. 1251, 1429 i 1672.

Wg komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2024 r. w sprawie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2023 r. (M.P. z 2024 r. poz.110), przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wynosiło 7155,48 zł. Stąd wyliczenie maksymalnej ceny: $7155,48 \text{ zł} * 15\% / 100\% = 1073,32 \text{ zł}$.

⁹² Wyliczenie: $600 * (23 / (100 + 23)) = 112,2 \text{ zł}$.

⁹³ Wyliczenie: $1073,32 * (23 / (100 + 23)) = 200,7 \text{ zł}$.

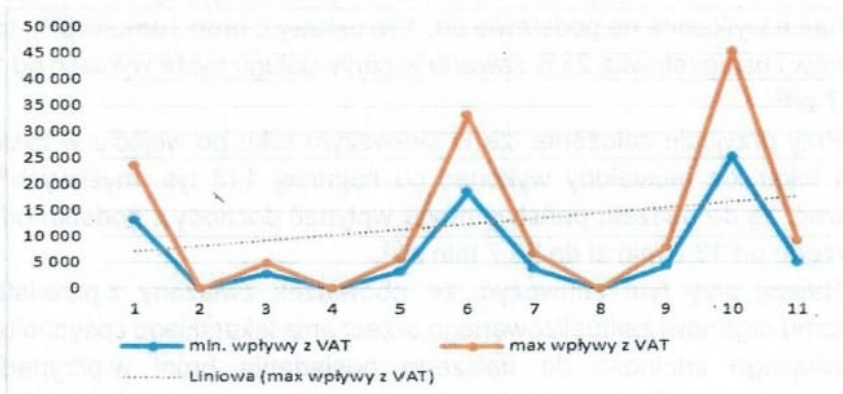
⁹⁴ Wg danych PZŁ liczba myśliwych wynosiła na dzień 22.XI.2024 r. 132 898 (w tym ok. 21 tys. po 70 r.ż). Badania lekarskie w ciągu ostatnich 5 lat (2020-2024) wykonało ok. 15 tys. myśliwych. Brak jest danych pozwalających na określenie liczby dodatkowych badań, które będą musieli wykonać posiadacze broni innej niż myśliwska w wieku powyżej 70 lat, niemniej objęcie dodatkowymi obowiązkami także tej grupy zwiększy szacowane tu wpływy z VAT.

⁹⁵ Wyliczenie: $118000 * 112,2 = 13 239 600 \text{ zł}$; $118 000 * 200,7 = 23 682 600 \text{ zł}$. Oszacowanie oparto na założeniu, że wszyscy zobowiązani myśliwi przystąpią do badań.

⁹⁶ Wg danych PZŁ uzyskanych w listopadzie br. średnia wieku myśliwych to około 52 lata. Najwięcej myśliwych jest w wieku 41-50 lat (około 1/4 wszystkich myśliwych). Myśliwych, którzy mają powyżej 70 lat jest 21 304 osób.

nierównomiernie w poszczególnych latach z kulminacjami w cyklach pięcioletnich (zob. rysunek).

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



Należy także zwrócić uwagę, że projektowana regulacja może wpływać na poziom dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz budżetu państwa z tytułu opodatkowania dochodów w konsekwencji wzrostu przychodów podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w obszarze ochrony zdrowia świadczących usługi w zakresie wydawania orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni. Skutki dla finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego (w warunkach roku 2023) mogą wynieść od ok. 7,1 mln zł do ok. 12,7 mln zł w pierwszym roku obowiązywania ustawy (przy czym dla uproszczenia przyjęto, że koszty nabycia usług związanych z wydaniem orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni stanowią w całości przychody podatników PIT prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w obszarze ochrony zdrowia, a także że podatek stanowi 10,02% przychodów). Część tych przychodów trafi do samorządu terytorialnego. Jaka to będzie część w kolejnych latach jest obecnie trudne do ustalenia z uwagi na systemowe zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹⁷. Należy wskazać, że wpływy podatkowe z PIT będą

⁹⁷ W 2024 r., w stosunku do 2023 roku, zwiększono udział gmin we wpływach z podatku PIT. Łączny udział jst we wpływach z PIT wzrósł z 50,25% w 2023 r. do 50,31% w 2024 r. W przypadku podatku CIT udział jst pozostał na poziomie z 2021 r., tj. 22,86%. Zob. Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2024 (druk sejmowy nr 125) s. 31, a także Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2025 (druk sejmowy nr 687) s. 52 i 54. Ponadto zob. art. 8 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 24 października 2024 r. (Dz.U.2024.1572). Zgodnie z tym przepisem ust.1.) wysokość udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi dla: 1) gminy - 7,0%, 2) miasta na prawach powiatu - 8,6%, 3) powiatu - 2,0%, 4) województwa - 0,35% - dochodów podatników podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej jst. Natomiast zgodnie z ust. 2. wysokość udziału w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi dla: 1) gminy - 1,6%, 2) miasta na prawach powiatu - 2,2%, 3) powiatu - 1,7%, 4) województwa - 2,3% - dochodów podatników podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze danej jst.

cechować się dużą zmiennością w ramach cykli pięcioletnich, podobnie jak będzie to miało miejsce w przypadku VAT.

Skutki pośrednie:

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

Z odpowiedzi udzielonej przez Komendę Główną Policji (sygn. ES-6169/6090/2024/RS) z dnia 4.XII.2024 r. wynika, iż zaproponowane przepisy projektu ustawy nałożą szereg nowych obowiązków na funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Wydziałów Postępowania Administracyjnych związanych z rosnącą liczbą orzeczeń lekarskich i psychologicznych, które zobowiązani będą przedstawiać posiadacze pozwoleń na broń. Sprawdzenie takiej ilości akt będzie czasochłonne i spowoduje odsunięcie funkcjonariuszy oraz pracowników cywilnych od bieżących zadań służbowych. Dlatego niezbędne będzie wzmocnienie etatowe poszczególnych komend wojewódzkich/Stołecznej Policji, proporcjonalne do obciążenia w danej jednostce organizacyjnej, połączone z potrzebą rozszerzenia zaplecza lokalowego. Ponadto należałoby zapewnić dodatkowe pomieszczenia i sprzęty biurowe dostosowane do przechowywania stale zwiększającej się dokumentacji. W konsekwencji projekt może rodzić dodatkowe koszty obciążające budżet państwa. Ich wysokość jest trudna do ustalenia. Niemniej gdyby założyć, że w każdej z 16 komend wojewódzkich Policji należałoby zatrudnić dwie dodatkowe osoby, koszt roczny dla budżetu państwa wyniósłby ok. 1,8 mln zł⁹⁸. Jednocześnie w związku z takim dodatkowym zatrudnieniem i wypłatą z tego tytułu wynagrodzenia nastąpiłby nieznaczny wzrost dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów Narodowego Funduszu Zdrowia i Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁹⁹.

Ponadto należy zauważyć, że projekt wpływa także na Polski Związek Łowiecki, który nie jest co prawda podmiotem sektora finansów publicznych, ale jest podmiotem¹⁰⁰ realizującym zadania w odniesieniu do zwierząt łownych w stanie wolnym stanowiących własność Skarbu Państwa¹⁰¹. Proponowane w projekcie

⁹⁸ Do wyliczeń przyjęto płacę minimalną zakładaną na 2025 r. w kwocie 4 666 zł (wyliczenie: $16 \times 2 \times 4\,666 \times 12 = 1\,791\,744$ zł). Koszt budowy lub adaptacji pomieszczeń na przechowywanie dokumentacji nie może być oszacowany, z uwagi na brak szczegółowych danych z Policji.

⁹⁹ Przy przyjętych założeniach, łącznie z tytułu odprowadzanych składek od wynagrodzenia (ZUS, FP i NFZ) i zaliczek na podatek dochodowy wpłynęłoby z tego tytułu 443 551 zł.

¹⁰⁰ Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych.

¹⁰¹ Zgodnie z art. 3 i 3a ustawy – Prawo łowieckie celem łowiectwa jest ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych, polegające w szczególności na eliminowaniu ze środowiska ptaków i ssaków inwazyjnych gatunków obcych, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny, uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych

rozwiązania mogą powodować skutki pośrednie oddziałujące negatywnie na budżet państwa. Zmniejszenie liczby myśliwych może grozić ryzykiem niepełnej realizacji zadań wynikających z ustawy – Prawo łowieckie i spadkiem opodatowanych wpływów z działalności gospodarczej związanej z łowiectwem i od innych powiązanych z łowiectwem podmiotów. Zmniejszenie odstrzałów, rozpieczętowanie się zwierząt poza obwody łowieckie, może stwarzać ryzyko nasilenia chorób wśród populacji zwierząt (np. ASF), rozpowszechniania inwazyjnych gatunków obcych, co z kolei może przyczynić się do konieczności zwiększania wydatków budżetowych na przeciwdziałanie tym zjawiskom. Warto wskazać, iż w 2023 r. z budżetu państwa wypłacono dotację dla Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych na sfinansowanie odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w kwocie 2 311 tys. zł¹⁰². Zmniejszenie liczby myśliwych i ograniczenie aktywności PZŁ może skutkować istotnym wzrostem tych kosztów.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych przedmiotowego projektu nie wskazano wyliczonych istotnych skutków finansowych oraz jego wpływu na sektor finansów publicznych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja może przyczynić się do wzrostu obciążeń administracyjnych.

Projekt zwiększa obowiązki związane z przedkładaniem orzeczeń lekarskich i psychologicznych właściwemu komendantowi wojewódzkiemu Policji przez osoby posiadające pozwolenie na broń wydane w celu ochrony osobistej, ochrony osób i mienia lub w celu łowieckim poprzez:

- nałożenie obowiązku przedstawiania aktualizacyjnego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni na osoby posiadające pozwolenie na broń wydane w celu łowieckim z częstotliwością raz na 2 lata w przypadku osób, które ukończyły 70. rok życia oraz raz na 5 lat w przypadku osób, które nie ukończyły 70. roku życia,
- zwiększenie częstotliwości przedkładania aktualizacyjnego orzeczenia lekarskiego i psychologicznego stwierdzającego zdolność do dalszego posiadania broni przez osoby posiadające pozwolenie na broń wydane w

gatunków zwierzęcy przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego, a także spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej.

¹⁰² Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2023 roku w części 41 – Środowisko.

celu ochrony osobistej lub w celu ochrony osób i mienia z obowiązku wykonywanego w okresach pięcioletnich do wykonywanego w okresach dwuletnich w przypadku osób, które ukończyły 70. rok życia.

Pozyskanie danych pozwalających na wykonanie pomiaru obciążeń administracyjnych zgodnie z modelem kosztu standardowego¹⁰³ w stosunku do rozwiązań wprowadzanych przez projektodawców dla tych grup osób nie jest możliwe, natomiast niewątpliwie zwiększenie częstotliwości wykonywania obowiązku doprowadzi w konsekwencji do zwiększenia kosztów administracyjnych (tj. czasu poświęconego na wykonanie badań i dostarczenie orzeczeń) ponoszonych przez te osoby.

Wprowadzenie regulacji w konsekwencji zwiększy również koszty obsługi administracyjnej (tj. obsługi dokumentacji, kontroli i aktualizacji akt posiadaczy pozwoleń na broń) wykonywanej przez funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Wydziałów Postępowań Administracyjnych Komend Policji. W tym wypadku również brak jest danych pozwalających na precyzyjne określenie wzrostu kosztów, jakkolwiek przewiduje się, iż proponowana regulacja wymagać będzie wzmocnienia etatowego poszczególnych komend Policji¹⁰⁴.

Konsekwencją regulacji może być również zwiększenie obowiązków informacyjnych dla lekarzy i psychologów upoważnionych do wystawiania orzeczeń lekarskich i psychologicznych potwierdzających możliwość dysponowania bronią. W związku bowiem ze wzrostem ogólnej liczby wydawanych orzeczeń częściej może zachodzić potrzeba zawiadomienia właściwego organu Policji w przypadku negatywnego orzeczenia, co również pociągnie za sobą wzrost kosztów obsługi administracyjnej dla tej grupy podmiotów.

Warto odnotować, że kwestia zwiększenia kosztów wykonywania obowiązków administracyjnych dla różnych grup podmiotów jest podnoszona w wielu wypowiedziach udzielonych w konsultacjach¹⁰⁵.

XI. Konkluzja

Projektowana ustawa o zmianie ustawy o broni i amunicji wprowadza istotne zmiany w zakresie wymogów dotyczących badań lekarskich i psychologicznych dla posiadaczy pozwoleń na broń wydanych w celach łowieckich oraz ochrony osobistej i ochrony osób i mienia. Wnioskodawcy wskazali, że obecne przepisy nie zapewniają

¹⁰³ „Oszacowanie całkowitych kosztów administracyjnych (w skali gospodarki) z tytułu poszczególnych czynności administracyjnych zgodnie z Modelem Kosztu Standardowego wymaga określenia następujących parametrów: (*) średniego kosztu wykonania pojedynczej czynności administracyjnej (P), który jest iloczynem stawki osoby zatrudnionej do jej realizacji oraz czasu jej realizacji, (*) wielokrotności wykonania określonej czynności w roku (Q), która jest iloczynem częstotliwości realizacji czynności przez jedno przedsiębiorstwo/adresata w roku oraz liczby przedsiębiorstw/adresatów zobowiązanych do wykonywania czynności administracyjnych.” Zob. Zasady pomiaru kosztów regulacyjnych. ponoszonych przez adresatów aktów prawnych, 2019, s. 13. <https://www.gov.pl/attachment/e7ef6501-d2c8-4cfa-a3e9-0942e5cb32ce>.

¹⁰⁴ Por. szerzej na ten temat w pkt. VIII.

¹⁰⁵ Np. ID ankiety: 101, ID ankiety: 137, ID ankiety: 302, ID ankiety: 155.

wystarczającej kontroli nad posiadaczami broni, co w ich ocenie stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa. Proponowane rozwiązanie przewiduje wprowadzenie badań okresowych dla myśliwych (co 5 lat) oraz częstszych badań dla osób powyżej 70. roku życia (co 2 lata), od wyniku których uzależnione będzie zachowanie pozwolenia na broń. W ramach przepisów przejściowych zaproponowano wprowadzenie wymogu uzyskania aktualizacji orzeczeń w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

Projekt zakłada zrównanie sytuacji prawnej posiadaczy broni do celów łowieckich z osobami posiadającymi ją dla ochrony siebie albo innych osób i ich mienia, a także zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów w oparciu o kryterium wieku (ukończenia siedemdziesiątego roku życia). Ze względu na podnoszone m.in. w konsultacjach społecznych wątpliwości co do tożsamości sytuacji faktycznej myśliwych i osób posiadających broń w celu ochrony siebie albo innych osób i ich mienia oraz braku przedstawienia argumentacji przemawiającej za nałożeniem na osoby, które ukończyły siedemdziesiąty rok życia częstszego poddawania się badaniom, kwestie te należałoby poddać poszerzonej ocenie konstytucyjnej.

Z uwagi na projektowany termin przeprowadzenia aktualizacyjnych badań lekarskich dla dużej grupy myśliwych analizowana regulacja może rodzić ryzyko nałożenia na posiadaczy broni do celów łowieckich obowiązku *de facto* niemożliwego do spełnienia. Niezrealizowanie tego obowiązku mogłoby prowadzić do utraty przez te osoby pozwolenia na broń.

Projekt ustawy w znaczący sposób wpłynie na społeczność myśliwych, liczącą około 133 tys. osób, w tym 21 tys. powyżej 70. roku życia. Wprowadzenie cyklicznych badań spowoduje:

- Koszty i obciążenia czasowe: przy obecnych kosztach badań lekarskich i psychologicznych (przeciętnie 600 zł), w pierwszym roku obowiązywania ustawy myśliwi poniosą łączne wydatki na przeprowadzenie koniecznych badań przekraczające 71 mln zł.
- Rezygnację z aktywności łowieckiej: obawy przed negatywnym wynikiem badań, brak czasu na ich przeprowadzenie oraz wysokie koszty mogą spowodować rezygnację części myśliwych z aktywności. Zjawisko to wpłynie na Polski Związek Łowiecki, pogarszając jego sytuację finansową i zdolność do realizacji zadań z zakresu gospodarki łowieckiej.

Ustawa nie będzie wywoływać istotnych skutków gospodarczych, niemniej może powodować pewne oddziaływania o drugorzędym znaczeniu. Skutkiem ustawy może być zwiększony popyt na usługi medyczne i wynikający stąd wzrost przychodów podmiotów przeprowadzających badania lekarskie i psychologiczne. Jednocześnie istnieje ryzyko wzrostu cen usług medycznych oraz ograniczenia ich dostępności dla innych pacjentów.

Projekt ustawy nie generuje istotnych konsekwencji dla finansów publicznych. Może z jednej strony spowodować nieznaczne zwiększenie wpływów do budżetu państwa z podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego, z drugiej zaś strony zwiększyć obciążenia budżetu, np. w związku z koniecznością

ponoszenia wydatków na pokrycie kosztów zwiększonych szkód w rolnictwie wynikających ze zmniejszonej intensywności polowań.

Przyjęcie rozwiązania proponowanego przez projektodawców oznaczać będzie zwiększenie obciążeń i kosztów obsługi obowiązków administracyjnych zarówno dla osób, na które nałożono obowiązek częstszego przedkładania orzeczeń lekarskich i psychologicznych, jak również komend wojewódzkich Policji, które będą zajmować się obsługą, kontrolą i aktualizacją akt posiadaczy pozwoleń na broń.

Autorzy:

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

Łukasz Żołądek, specjalista ds. społecznych (pkt IV, XI)

dr Bartłomiej Oszkiniś, ekspert ds. legislacji (pkt V)

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

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

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, XI)

dr Kamilla Kurczewska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. X, XI)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak