



Warszawa, dnia 12-08-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DLŁ-WKO.053.14.2022.AP
2101401.8142158.6538609

Szanowny Panie Wicestarosto,

w odpowiedzi na petycję z dnia 12 maja 2022 r., znak: WOS.6150.17.2022, dotyczącą doprecyzowania przepisów art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1173) przez jednoznaczne wskazanie, że zadania odłowu, odłowu wraz z uśmierceniem oraz odstrzału redukcyjnego zwierzyny jest zadaniem własnym starosty lub zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, informuję, że petycja została rozpatrzona negatywnie.

Przywołane w ww. petycji postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2020 r., II OW 90/20, powtórzyło linię orzecniczą, zgodnie z którą wykonywanie przez starostę kompetencji określonych w art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1173), zwanej dalej „*Prawem łowieckim*”, powinno być finansowane z dotacji z budżetu państwa.

Wykładnia taka opiera się na art. 7 *Prawa łowieckiego*, który stanowi, że jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, administrację w zakresie łowiectwa sprawuje samorząd województwa jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Zdaniem NSA administracja w zakresie łowiectwa należy do administracji rządowej, a wyrażenie „jeżeli ustawa nie stanowi inaczej” należy interpretować w ten sposób, że każdy organ inny niż organ samorządu województwa wykonuje zadania z zakresu łowiectwa jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Tym samym, w opinii NSA, zadania starosty z zakresu odłowu lub odstrzału redukcyjnego zarządzanego na podstawie art. 45 ust. 3 *Prawa łowieckiego* są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Z poglądem takim trudno się zgodzić, gdyż bazuje on jedynie na wykładni art. 7 i art. 45 ust. 3 *Prawa łowieckiego*, pomijając pozostałe przepisy tej ustawy. Tymczasem, ustawodawca nałożył na starostę następujące zadania:

- 1) wyrażanie zgody na czasowe na przetrzymywanie zwierzyny osobie, która weszła w jej posiadanie w wyniku osierocenia, wypadku lub innego uszkodzenia ciała zwierzyny, ze względu na potrzebę podjęcia koniecznej opieki i leczenia – art. 9 ust. 2 *Prawa łowieckiego*;
- 2) wydawanie zezwoleń na hodowanie lub utrzymywanie chartów lub ich mieszańców – art. 10 ust. 1 *Prawa łowieckiego*;
- 3) wydzierżawianie obwodów łowieckich – art. 29 ust. 1 pkt 2 i 3 *Prawa łowieckiego*;
- 4) zarządzanie odłowu lub odstrzału redukcyjnego – art. 45 ust. 3 *Prawa łowieckiego*.

Jednocześnie, w art. 29 ust. 1 pkt 2 *Prawa łowieckiego* ustawodawca wskazał wprost, że obwody łowieckie polne wydzierżawia starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Do podstawowych zasad wykładni przepisów zalicza się zasadę racjonalności ustawodawcy, z której wynika między innymi założenie, że każdy wyraz i każde wyrażenie mają znaczenie w tekście aktu prawnego. Jeżeli zatem wszystkie zadania nałożone na starostę przepisami *Prawa łowieckiego* miałyby być, tak jak rozumie to NSA opierając się jedynie na brzmieniu art. 7 tej ustawy, zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, to użycie w art. 29 ust. 1 pkt 2 *Prawa łowieckiego* wyrażenia „wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej” byłoby zbędne, gdyż sam art. 7 tej ustawy wystarczyłby do wykreowania normy, zgodnie z którą starosta wydzierżawia obwody łowieckie w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Tymczasem, NSA w uzasadnieniu do przywołanego postanowienia całkowicie pominął tę istotną kwestię, co doprowadziło do błędnej wykładni przepisów. Jeżeli ustawodawca nałoży na starostę cztery zadania i tylko przy jednym z nich wskaże, że jest to zadanie z zakresu administracji rządowej, to należy uznać, że pozostałe trzy zadania (w tym zarządzanie odłowu lub odstrzału redukcyjnego na podstawie art. 45 ust. 3 *Prawa łowieckiego*) są zadaniami własnymi. W przeciwnym razie ustawodawca nie użyłby w art. 29 ust. 1 pkt 2 *Prawa łowieckiego* wyrażenia „wykonując zadania z zakresu administracji rządowej”, gdyż w świetle art. 7 byłoby ono zbędne.

Za przedstawioną wykładnią, zgodnie z którą odłowu lub odstrzały redukcyjne na podstawie art. 45 ust. 3 *Prawa łowieckiego* są zadaniem własnym starosty, przemawia także istota tych odłowów lub odstrzałów. Powinny one być bowiem zarządzane w przypadkach, gdy zwierzyna stwarza szczególne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej (np. w sytuacji, gdy bytujące na terenie zabudowanym zwierzęta łowne powodują liczne kolizje drogowe albo utrudniają korzystanie z przestrzeni publicznej – np. parków czy placów zabaw). Ich celem jest zatem w pierwszej kolejności zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej, a nie realizacja zadań z zakresu łowiectwa. Zgodnie bowiem z art. 3 *Prawa łowieckiego* celem łowiectwa jest:

- 1) ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych;
- 2) ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny;

- 3) uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego;
- 4) spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej.

Odłowy lub odstrzały redukcyjne zarządzane na podstawie art. 45 ust. 3 *Prawa łowieckiego* nie mieszczą się zatem w zamkniętym katalogu celów łowiectwa. Warto przy tym podkreślić, że nie są one polowaniem. W świetle art. 4 ust. 2 *Prawa łowieckiego* istotą polowania jest podejmowanie określonych w tym przepisie działań zmierzających do wejścia w posiadanie zwierzyny, podczas gdy istotą odłowów i odstrzałów redukcyjnych jest usunięcie zagrożenia, jakie zwierzyna stwarza dla prawidłowego funkcjonowania obiektów produkcyjnych i użyteczności publicznej. Tym samym odłowy te i odstrzały wpisują się w zadania powiatu, do których należą między innymi kwestie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z późn. zm.).

Warto podkreślić, że także zadania wskazane w art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 1 *Prawa łowieckiego* nie są zadaniami z zakresu łowiectwa.

Zgoda na czasowe przetrzymywanie zwierzyny jest wydawana w celu udzielenia opieki i podjęcia leczenia osieroconego lub rannego zwierzęcia łownego. Zazwyczaj przepis art. 9 ust. 2 *Prawa łowieckiego* znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy jakaś osoba przypadkowo spotka zwierzę łowne wymagające pomocy i mu jej udzieli. Takie działanie nie mieści się w pojęciu gospodarki łowieckiej, przez którą rozumie się działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny (art. 4 ust. 1 *Prawa łowieckiego*), gdyż w art. 9 ust. 2 ustawodawca wyraźnie wskazał, że zgoda na podstawie tego przepisu jest wydawana na przetrzymywanie zwierzyny, a sama zwierzyna po udzieleniu jej niezbędnej pomocy (nie dłużej niż przez 6 miesięcy) powinna zostać przekazana podmiotom uprawnionym do dalszej hodowli. Zgodę wydawaną na podstawie art. 9 ust. 2 *Prawa łowieckiego* należy zatem traktować jako działania z zakresu ochrony przyrody. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 916) ochrona przyrody polega m.in. na zachowaniu dziko występujących zwierząt. Mając na uwadze, że słowo „zachowanie” oznacza w języku polskim również dochowanie czegoś „w stanie niezmienionym, nienaruszonym lub niezniszczonym mimo upływu czasu lub niesprzyjających okoliczności”, można uznać, że ochrona przyrody obejmuje wszelkie działania, które zapobiegają zmniejszaniu się populacji zwierząt łownych, a więc również działania polegające na udzielaniu pomocy tym zwierzętom w incydentalnych przypadkach. W świetle powyższego wyrażanie zgody na podstawie art. 9 ust. 2 *Prawa łowieckiego* jako zadanie z zakresu ochrony przyrody można także uznać za zadanie własne powiatu (art. 4 ust. 1 pkt 13 *ustawy o samorządzie powiatowym*).

Odnosząc się do kwestii wydawania zezwoleń na hodowanie lub utrzymywanie chartów lub ich mieszańców należy zauważyć, że takie rozwiązanie służy zarówno ograniczeniu kłusownictwa, jak i zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi i zwierząt. Nie bez powodu zatem ustawodawca w art. 10 ust. 2 *Prawa łowieckiego* wskazał, że minister właściwy do spraw rolnictwa wydając rozporządzenie określające warunki i sposób hodowania i utrzymywania chartów rasowych oraz ich mieszańców, kieruje się koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa ludzi oraz, w odpowiednim zakresie, bezpieczeństwa zwierząt. Niespełnienie wymagań określonych w tych przepisach wykonawczych skutkuje odmową wydania zezwolenia – art. 10 ust. 3 *Prawa łowieckiego*. Innymi słowy, w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania przedmiotowego zezwolenia starosta bierze pod uwagę nie tylko dobrostan psów, lecz także sprawdza, czy osoba zamierzająca je hodować lub utrzymywać jest w stanie zapewnić, że charty nie będą stwarzały zagrożenia dla osób i innych zwierząt, to jest, czy będą hodowane lub utrzymywane w pomieszczeniach i na obszarze ogrodzonym, z którego nie będą w stanie się wydostać (§ 3 rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie warunków i sposobu hodowania i utrzymywania chartów rasowych oraz ich mieszańców (Dz. U. poz. 909). Tym samym wydawanie przedmiotowych zezwoleń stanowi przede wszystkim działania na rzecz zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, co, jak już wyżej wspomniano, mieści się w zadaniach własnych powiatu.

Mając na uwadze powyższe, uprzejmie informuję, że w opinii Ministerstwa Klimatu i Środowiska, odłowy lub odstrzały redukcyjne zarządzane na podstawie art. 45 ust. 3 *Prawa łowieckiego* są zadaniami własnymi starosty również w świetle pozostałych przepisów tej ustawy odnoszących się do zadań starosty. Ocena, czy zadania te są zadaniami zleconymi czy też własnymi, nie powinna się bowiem opierać jedynie tylko na art. 7 *Prawa łowieckiego*, lecz także na pozostałych przepisach tej ustawy regulujących zadania starosty, które to z kolei powinny być także interpretowane przez przepisy ogólne tej ustawy określające istotę łowiectwa i gospodarki łowieckiej (przede wszystkim przez art. 3). Nie wszystkie bowiem działania dotyczące zwierzyny są działaniami z zakresu gospodarki łowieckiej. W związku z powyższym nie widzę potrzeby wprowadzania proponowanych zmian przepisów prawa.

Do wiadomości:

Biuro Kontroli i Audytu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska

Klauzula informacyjna:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. informujemy, że:

1. Administratorem danych osobowych osób wnoszących sprawy z zakresu petycji jest Minister Klimatu i Środowiska z siedzibą w Warszawie ul. Wawelska 52/54, 00-922.
2. Kontakt z Inspektorem Ochrony Danych jest możliwy pod adresem email: inspektor.ochrony.danych@klimat.gov.pl
3. Będziemy przetwarzać dane osobowe osób wnoszących sprawy z zakresu petycji w celu rozpatrzenia tych spraw, na podstawie Art. 6 ust. 1 lit. c ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r. w związku z ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach oraz w celu spełnienia obowiązku archiwizacji dokumentów na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym.
4. Dane osobowe osób wnoszących sprawy z zakresu petycji będziemy przechowywać przez okres do 25 lat.
5. Odbiorcami danych mogą być podmioty świadczące usługi pocztowe i informatyczne na rzecz Ministerstwa.
6. Osoby wnoszące sprawy z zakresu skarg, wniosków oraz petycji mają prawo do:
7.
 - a. żądania od administratora dostępu do danych osobowych oraz otrzymania ich kopii,
 - b. sprostowania danych osobowych,
 - c. wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych osobowych.
8. Osoby wnoszące sprawy z zakresu skarg, wniosków oraz petycji mają prawo do wniesienia skargi do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, jeśli uzna Pani/Pan, że przetwarzanie Pani/Pana danych osobowych narusza przepisy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych z dnia 27 kwietnia 2016 r.
9. Podanie danych osobowych jest wymogiem ustawowym.