



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 7 lipca 2021 r.

Opinia do ustawy o gatunkach obcych

(druk nr 440)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest wprowadzenie ujednoliconego na poziomie Unii Europejskiej, kompleksowego systemu ochrony przed inwazyjnymi gatunkami obcymi (IGO).

W przedstawionej przez Komisję Europejską w maju 2020 r. strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 „Przywracanie przyrody do naszego życia”, ograniczenie negatywnego wpływu IGO na gatunki zagrożone wyginięciem jest jednym z głównych celów, których realizacja ma zahamować utratę różnorodności biologicznej i zmniejszyć kluczowe zagrożenia dla przyrody i usług ekosystemowych w Unii Europejskiej. Podstawowym instrumentem służącym realizacji ww. strategii jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. *w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych*¹⁾, zwane dalej „rozporządzeniem nr 1143/2014”. Zgodnie z tym aktem prawnym na państwach członkowskich ciąży obowiązek ustanowienia ram prawnych na poziomie kraju dla działań służących zapobieganiu niepożądanemu oddziaływaniu na różnorodność biologiczną zamierzonego i niezamierzonego wprowadzenia i rozprzestrzenienia się IGO, stanowiących zagrożenie dla Unii Europejskiej oraz minimalizowanie i łagodzenie tego oddziaływania.

¹⁾ Rozporządzenie nr 1143/2014 weszło w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

Rozporządzenie nr 1143/2014 upoważnia państwa członkowskie do regulowania kwestii dotyczących IGO stwarzających zagrożenie dla danego kraju lub regionu Unii Europejskiej.

Opiniowana ustawa określa w szczególności:

- 1) zadania i kompetencje organów administracji publicznej oraz innych podmiotów w zakresie zapobiegania wprowadzaniu i rozprzestrzenianiu się gatunków obcych, a także związane z wykonywaniem przepisów rozporządzenia nr 1143/2014;
- 2) ograniczenia, inne niż wynikające z rozporządzenia nr 1143/2014, dotyczące wprowadzania do środowiska oraz przemieszczania w środowisku gatunków obcych,
- 3) zasady odpowiedzialności za naruszenie przepisów proponowanej ustawy oraz rozporządzenia nr 1143/2014.

Ustawa, bazując na schemacie przyjętym w rozporządzeniu nr 1143/2014, w ramach gatunków obcych wyszczególnia dwa zasadnicze rodzaje IGO – gatunki stwarzające zagrożenie dla Unii Europejskiej oraz gatunki stwarzające zagrożenie dla Polski.

W ramach obu rodzajów IGO wyszczególniono IGO, które będą podlegały szybkiej eliminacji oraz IGO, które zostaną uznane za rozprzestrzenione na szeroką skalę. Oba rodzaje IGO będą wymagały podejmowania działań zaradczych, które będą się jednak różniły priorytetem ich podejmowania. W pierwszej kolejności przeciwdziałaniem będą objęte gatunki wymagające szybkiej eliminacji, a zasadniczym celem podejmowanych działań będzie całkowite usunięcie zagrożenia spowodowanego pojawieniem się takiego gatunku, jeżeli to możliwe – przez jego pełną i trwałą eliminację. Pozostałe gatunki obce (nieuznane za IGO), które są powszechnie wykorzystywane w ogrodnictwie, w łowiectwie czy w rybołówstwie, a których szkodliwość dla środowiska jest mniejsza, również będą podlegać pewnym restrykcjom, lecz odmiennym niż IGO.

W ustawie określono kompetencje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ) związane z wykonywaniem przepisów rozporządzenia nr 1143/2014 oraz ustawy, które obejmują:

- 1) składanie do Komisji Europejskiej wniosku o:
 - a) upoważnienie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014,
 - b) dodanie IGO do wykazu IGO stwarzających zagrożenie dla Unii, o którym mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014;

- 2) przeprowadzanie oceny ryzyka dla IGO objętego wnioskiem o dodanie do wykazu IGO stwarzających zagrożenie dla Unii, o której mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014;
- 3) ustalanie IGO wymagających wzmocnionej współpracy regionalnej oraz składanie wniosku do Komisji Europejskiej zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1143/2014;
- 4) realizację zadań wynikających z art. 10 ust. 2, art. 12 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 4, art. 19 ust. 5, art. 24 ust. 1 i art. 30 ust. 4 rozporządzenia nr 1143/2014;
- 5) przeprowadzanie analizy dróg niezamierzonego wprowadzenia do środowiska lub rozprzestrzeniania się IGO stwarzających zagrożenie dla Unii oraz ustalanie priorytetowych dróg przenoszenia IGO zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014;
- 6) współpracę z właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie, o którym mowa w art. 22 rozporządzenia nr 1143/2014.

Ponadto GDOŚ opracowuje plan działań dotyczący priorytetowych dróg przenoszenia IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzających zagrożenie dla Polski oraz koordynuje realizację działań zawartych w tym planie na poziomie regionalnym zgodnie z art. 13 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1143/2014.

Ustawa określa również kompetencje i obowiązki regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (RDOŚ), dyrektorów parków narodowych, dyrektorów urzędów morskich oraz Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego, m.in. w zakresie:

- 1) przyjmowania zgłoszeń od wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o stwierdzeniu w środowisku występowania IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzających zagrożenie dla Polski;
- 2) stosowania szybkiej eliminacji i działań zaradczych w stosunku do IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej i IGO stwarzających zagrożenie dla Polski;
- 3) monitorowania skuteczności podejmowanych działań (zgodnie z art. 19 ust. 4 rozporządzenia nr 1143/2014);
- 4) podejmowania działań w celu przywrócenia naturalnego stanu ekosystemów, które zostały zdegradowane, uszkodzone lub zniszczone przez IGO stwarzające zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzające zagrożenie dla Polski (zgodnie z art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014);

- 5) wydawania, kontroli i cofania zezwoleń dotyczących IGO stwarzających zagrożenie dla Polski;
- 6) współdziałania w zarządzaniu danymi zawartymi w Centralnym Rejestrze Danych o IGO;
- 7) prowadzenia postępowań w sprawie nakazania podjęcia działań, w przypadku uwolnienia do środowiska IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski;
- 8) podejmowania działań zapobiegawczych lub naprawczych, w przypadku uwolnienia do środowiska IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski;
- 9) zbierania informacji od innych podmiotów, przekazywania informacji GDOŚ i współpracy z innymi podmiotami.

Przy realizacji wskazanych powyżej obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 1143/2014 ustawa przewiduje współpracę między jednostkami samorządów terytorialnych, jednostkami organizacyjnymi: Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, czy podmiotami pełniącymi nadzór nad obszarami chronionymi z RDOŚ, dyrektorami parków narodowych, dyrektorami urzędów morskich i Głównym Inspektorem Rybołówstwa Morskiego. Organy odpowiedzialne za wdrażanie rozporządzenia nr 1143/2014 mogą również współpracować z Polskim Związkiem Łowieckim.

Ustawa określa zasady funkcjonowania Centralnego Rejestru Danych o IGO, który ustawy jest prowadzony przez GDOŚ. Stworzenie Centralnego Rejestru Danych o IGO wynika z potrzeby wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 14 rozporządzenia nr 1143/2014, dotyczącego ustanowienia systemu nadzoru obejmującego IGO stwarzające zagrożenie dla Unii Europejskiej. Funkcjonowanie Centralnego Rejestru Danych o IGO, w którym będą gromadzone i rejestrowane dane dotyczące występowania w środowisku IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej oraz IGO stwarzających zagrożenie dla Polski, podjętych wobec nich działaniach zaradczych i ich skuteczności oraz wydanych zezwoleniach będzie stanowiło system nadzoru, o którym mowa w art. 14 rozporządzenia nr 1143/2014. Ponadto dane zgromadzone w Centralnym Rejestrze Danych o IGO posłużą m.in. do przygotowania co 6 lat raportu dla Komisji Europejskiej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014.

W pozostałym zakresie ustawa m.in. określa odstępstwa od zakazu uwalniania do środowiska oraz przemieszczania w tym środowisku gatunków obcych, z wyjątkiem IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzających zagrożenie dla Polski.

Są to analogiczne odstępstwa jak w dotychczas obowiązującym art. 120 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* – dotyczące wykorzystania organizmów wodnych w działaniach określonych w art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. *o rybactwie śródlądowym* oraz art. 97 i art. 99 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. *o rybołówstwie morskim*. Regulację uzupełniono o przepis wskazujący wprost na możliwość wprowadzania obcych gatunków łownych do środowiska (np. bażanta) na podstawie specjalnego trybu określonego w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* – art. 40 pkt 4 ustawy.

Doprecyzowane zostało także zwolnienie od zakazu dotyczącego wprowadzania roślin gatunków obcych do środowiska. Zaproponowano, aby dotyczyło ono wszystkich roślin gatunków obcych (nie tylko rosnących w zadrzewieniach i na terenach zieleni, które – według definicji z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* – są terenami publicznymi), w przypadku jeżeli będą towarzyszyły obiektom budowlanym (np. zabudowaniom mieszkalnym, skwerom) lub jeżeli będą dotyczyły terenów zieleni w miastach czy na terenie zwartej zabudowy wsi. Nowe odstępstwo zostało przewidziane w odniesieniu do tymczasowego stosowania roślin gatunków obcych przy rekultywacji gruntów zdegradowanych lub zdewastowanych w wyniku działalności przemysłowej. Ponadto odstępstwu podlegać będą rośliny wykorzystywane w badaniach naukowych oraz ochronie *ex situ*, które muszą jednak zostać zastosowane w granicach wsi o zwartej zabudowie lub w granicach miast, o ile nie stanowią zieleni towarzyszącej obiektom budowlanym. Wprowadza się także obowiązek podjęcia działań, aby wprowadzony gatunek obcy nie rozprzestrzenił się poza miejsce jego wprowadzenia i obowiązek jego usunięcia po zakończeniu użytkowania gatunku. W ten sposób w przypadku np. założenia plantacji rośliny należącej do gatunku obcego lub hodowli zwierząt należących do gatunków obcych, właściciel będzie obowiązany do korzystania z nich w taki sposób, aby nie doszło do ich rozprzestrzenienia się lub pozostania w środowisku.

Ustawa reguluje także kwestie związane z zezwoleniami na odstępstwo od zakazów obowiązujących w odniesieniu do IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej, sytuacje, w których organ odmawia wydania zezwolenia lub cofa zezwolenie, oraz zasady kontroli zezwoleń (przy uwzględnieniu art. 8 rozporządzenia nr 1143/2014). Odnoszą c się

do wskazanej regulacji, należy zauważyć, że tryb postępowania wobec IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej, co do zasady, określają przepisy rozporządzenia nr 1143/2014, a tylko tam, gdzie jest to niezbędne, są one uzupełniane przepisami krajowymi.

Organem właściwym do wydawania zezwoleń w stosunku do IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej będzie GDOŚ. Natomiast w przypadku IGO stwarzających zagrożenie dla Polski zostanie zachowany dotychczasowy podział, tj. GDOŚ będzie wydawał zezwolenie na wwóz z terytorium państwa trzeciego i wywóz na terytorium państwa trzeciego takich gatunków oraz na towarzyszące im dalsze czynności, a RDOŚ będzie rozpatrywał wnioski, jeżeli będą dotyczyły innych czynności niż wwóz z terytorium państwa trzeciego i wywóz na terytorium państwa trzeciego ww. gatunków, np. przetrzymywanie, uprawę czy wykorzystywanie. Podział ten jest podyktowany wysokim zagrożeniem dla rodzimej przyrody, jakie może spowodować wypuszczenie na terenie kraju osobników IGO. Ponadto podział kompetencji wynika także z potrzeby rozłożenia obciążeń administracyjnych, biorąc pod uwagę zarówno kwestię rozpatrywania wniosków, jak i kontrolę wydanych zezwoleń, między 16 RDOŚ i GDOŚ. Jednocześnie należy podkreślić, że tak jak w przypadku IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej, tak i w przypadku IGO stwarzających zagrożenie dla Polski, zezwolenie może być wydane, co do zasady, tylko gdy ma dotyczyć jednego z celów wymienionych w zamkniętym katalogu, tj. w celu prowadzenia badań naukowych, ochrony *ex situ*, zastosowania do celów medycznych, przeprowadzenia działań zaradczych (w tym handlowego wykorzystania) oraz w przypadkach wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym ze względów społecznych lub gospodarczych. W odniesieniu do tego ostatniego uzyskanie zezwolenia dla IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii Europejskiej, będzie wymagało zwrócenia się przez GDOŚ do Komisji o upoważnienie, o którym mowa w art. 9 rozporządzenia nr 1143/2014.

Z obowiązku uzyskiwania zezwolenia na przetrzymywanie i sprzedaż IGO zwolnieni są posiadacze IGO przetrzymywanych w celach komercyjnych (tzw. stada handlowe określone w ustawie jako zapas IGO), którzy weszli w posiadanie IGO przed umieszczeniem gatunku, do którego ten zapas IGO należy, w wykazie IGO stwarzającego zagrożenie dla Unii Europejskiej albo na liście IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski

Ustawą wprowadzono także obowiązek oznakowania w celu identyfikacji IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzających zagrożenie dla Polski, przetrzymywanych na podstawie zezwoleń. Podstawowym sposobem oznakowania zwierząt

kręgowych, które osiągnęły minimalne wymiary lub wiek, będzie wszczęcie mikroczipa przez lekarza weterynarii. Oznakowanie zwierzęcia przez umieszczenie go w obiekcie lub pojemniku będzie dotyczyło zwierząt innych niż kręgowce, zwierząt kręgowych do czasu osiągnięcia przez nie minimalnych wymiarów lub wieku pozwalającego na bezpieczne wszczęcie mikroczipa oraz zwierząt kręgowych należących do zapasu IGO (w tym przypadku chodzi głównie o stada handlowe zwierząt futerkowych).

Wobec IGO stwierdzonych w środowisku właściwe organy wymienione w art. 20 i art. 21 ustawy przeprowadzają działania zaradcze w celu ich eliminacji, kontroli bądź izolacji. Działania zaradcze w stosunku do IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej oraz IGO stwarzających zagrożenie dla Polski, podlegających szybkiej eliminacji, są przeprowadzane przez RDOŚ, dyrektora parku narodowego, dyrektora urzędu morskiego bądź Głównego Inspektora Rybołówstwa Morskiego, w terminie 3 miesięcy od daty stwierdzenia występowania tych IGO. Za stosowanie działań zaradczych w stosunku do IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej oraz IGO stwarzających zagrożenie dla Polski, rozprzestrzenionych na szeroką skalę, będzie odpowiadał przede wszystkim wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wyjątki dotyczą obszarów chronionych, zarządców nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa i nieruchomości, którymi włada osoba fizyczna oraz inna niż państwowa osoba prawna albo inna niż państwowa jednostka organizacyjna. W pierwszym przypadku wymienić należy parki narodowe (na ich obszarze działania zaradcze podejmuje zawsze dyrektor tego parku – również na obszarach morskich i na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych oraz inne niż państwowe osoby prawne albo inne niż państwowe jednostki organizacyjne) oraz rezerwy przyrody (w przypadku rezerwatów leśnych za podejmowanie działań zaradczych jest odpowiedzialny właściwy regionalny dyrektor lasów państwowych, a na obszarze pozostałych rezerwatów – RDOŚ. Na pozostałych obszarach chronionych działania zaradcze może podejmować podmiot sprawujący nadzór nad obszarem (np. dyrektor parku krajobrazowego). Na obszarach morskich działania zaradcze podejmuje dyrektor urzędu morskiego – na obszarze pasa technicznego albo Główny Inspektor Rybołówstwa Morskiego – w pozostałym zakresie. Na pozostałych nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa działania zaradcze przeprowadza zarządca nieruchomości (np. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, zarządca infrastruktury kolejowej oraz obszaru kolejowego czy zarządca drogi publicznej). W przypadku obszarów będących własnością prywatną (nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych) oraz

innych niż państwowe osób prawnych albo innych niż państwowe jednostek organizacyjnych, podmiot władający nieruchomością po uzyskaniu informacji o obecności IGO na jego nieruchomości będzie obowiązany do podjęcia decyzji czy zastosuje w stosunku do niego działania zaradcze. Jeżeli tak, podmiot musi jedynie poinformować gminę o działaniach zaradczych przeprowadzonych na własną rękę. Jeżeli natomiast podmiot władający nie ma możliwości wykonania działań zaradczych we własnym zakresie, niezwłocznie zwraca się do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta z wnioskiem o podjęcie działań zaradczych przez gminę. Niemniej jednak, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w przypadkach określonych będzie mógł odmówić przeprowadzenia działań zaradczych.

W ustawie uregulowano również kwestie związane z kontrolami urzędowymi, o których mowa w art. 47 rozporządzenia nr 1143/2014. Kontrole urzędowe będą obejmowały wwóz z terytorium państwa trzeciego lub wywóz na terytorium państwa trzeciego IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzających zagrożenie dla Polski i będą przeprowadzane przez już funkcjonujące organy kontroli granicznej, w szczególności przez organy celne, wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa oraz granicznych lekarzy weterynarii. Kontrole będą przeprowadzane na granicy Rzeczypospolitej Polskiej, będącej jednocześnie zewnętrzną granicą Unii Europejskiej, w ramach dotychczasowych kontroli przeprowadzanych przez te organy i procedur określonych w odrębnych przepisach: ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej*, ustawie z dnia 13 lutego 2020 r., ustawie dnia 27 sierpnia 2003 r. *o weterynaryjnej kontroli granicznej*. Preferowanym sposobem postępowania w przypadku stwierdzenia naruszeń projektowanej ustawy, np. braku stosownego zezwolenia – będzie cofnięcie IGO poza obszar celny Unii Europejskiej. W sytuacji, gdy cofnięcie będzie niemożliwe, organy zawiadomią RDOŚ właściwego ze względu na miejsce zatrzymania oraz odpowiednio: w przypadku zwierząt – powiatowych lekarzy weterynarii, a w przypadku roślin – wojewódzkich inspektorów ochrony roślin i nasiennictwa. Zatrzymane IGO niebędące zwierzęciem będą podlegać zniszczeniu na podstawie decyzji RDOŚ (opatrzonej rygorem natychmiastowej wykonalności), natomiast zwierzęta podlegać będą niezwłocznemu badaniu klinicznemu oraz wstępnej ocenie ryzyka stwarzanego przez to zwierzę dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt przeprowadzanych przez powiatowego lekarza weterynarii. Jeżeli stan zdrowia (w tym epidemiologiczny) zwierzęcia IGO na to pozwoli, organ celny podejmie działania mające na celu przekazanie go do azylu dla zwierząt albo ogrodu zoologicznego. Natomiast gdy takie przekazanie nie będzie możliwe lub będzie nieuzasadnione ze względu

na kondycję zwierzęcia lub ze względu na to, że zwierzę będzie stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi lub zwierząt, organy celne przekazały informacje w tym zakresie RDOŚ właściwemu ze względu na miejsce zatrzymania. RDOŚ, mając na uwadze cele rozporządzenia 1143/2014 oraz informacje uzyskane od organu celnego, wyda decyzję o uśmierceniu danego zwierzęcia IGO.

W ustawie zostały uregulowane kwestie związane z naruszeniem przepisów dotyczących gatunków obcych: IGO stwarzających zagrożenie dla Unii Europejskiej lub IGO stwarzających zagrożenie dla Polski. Możliwe naruszenie będzie stanowiło przestępstwo lub wykroczenie. Sąd może orzec przepadek przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia lub przestępstwa oraz przedmiotów, roślin, zwierząt lub grzybów pochodzących z wykroczenia lub przestępstwa. Przepisy te służą wykonaniu art. 30 rozporządzenia nr 1143/2014.

Ustawa daje RDOŚ możliwość nałożenia kary administracyjnej do wysokości 1 000 000 zł za naruszenie któregoś z zakazów określonych w art. 7 projektowanej ustawy lub art. 7 rozporządzenia nr 1143/2014.

Poza powyższymi regulacjami wprowadza się zmiany w ustawie: z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, z dnia 28 września 1991 r. o lasach, z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych, z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim oraz z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.

Zmiany w powyższych ustawach w przeważającej mierze służą realizacji rozporządzenia 1143/2014, m.in. przewiduje się wprowadzenie regulacji dotyczących tworzenia i prowadzenia azyli dla zwierząt, w których będą przetrzymywane: gatunki obce, np. które zostały odłowione ze środowiska przyrodniczego w ramach ich zwalczania, tzw. gatunki CITES – podlegające ochronie na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze

regulacji handlu nimi, gatunki niebezpieczne dla życia i zdrowia ludzi, np. przejęte z nielegalnego wwozu na teren kraju oraz gatunki rodzime objęte ochroną gatunkową, które są niezdolne do życia w środowisku przyrodniczym (proponowane zmiany w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody*).

Co do zasady ustawa ma wejść w życie ustawy po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- 1) zmian proponowanych w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. *o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych* – które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, oraz
- 2) zmienianych przepisów art. 42b ustawy z dnia 13 października 1995 r. – *Prawo łowieckie* – które wejdą w życie z dniem 1 kwietnia 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1187) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt skierowano do I czytania w sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2021 r., Komisja wniosła o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1253). Komisja zaproponowała poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym oraz poprawki porządkujące i usuwające ewentualne wątpliwości, w tym o charakterze interpretacyjnym.

W trakcie drugiego czytania na 33. posiedzeniu Sejmu w dniu 24 czerwca 2021 r. zgłoszono 30 poprawek. Komisja wniosła o przyjęcie 23 poprawek .

Poprawki przyjęte w pierwszym oraz drugim czytaniu, z zakresie rozstrzygnięć merytorycznych, nie wpłynęły w sposób istotny na treść przedłożenia rządowego zawartego w druku nr 1187.

Sejm uchwalił ustawę na 33. posiedzeniu w dniu 24 czerwca 2021 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję, przy 418 głosach za, 10 głosach przeciw i 1 głosie wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 8 ust. 10 pkt 4 i ust. 14 w pkt 6 ustawy. W myśl pkt 4 w ust. 10 w art. 8 do wniosku o wydanie zezwolenia, o którym mowa w art. 8 i art. 9 rozporządzenia 1143/2014, dołącza się m.in opis sposobu **humanitarnego uśmiercenia IGO**. Podkreślić należy, iż

zasady poddania zwierzęcia uśmierceni, określono w art. 11 ust. 4 i 5 ustawy. Zgodnie z art. 11 ust. 4 uśmiercenia dokonuje się z wykorzystaniem metod niepowodujących u zwierzęcia możliwego do uniknięcia bólu, dystresu lub cierpienia. W ustawie przeważającej części przypadków ustawodawca posługuje się określeniem „uśmiercenie”, odnosząc je do znaczenia określonego w art. 11 ust. 4 i 5. Wydaje się, iż nie znajduje uzasadnienia używanie w ustawie niezdefiniowanego pojęcia „humanitarnego uśmiercenia”, jedynie w sytuacji odnoszącej się do usunięcia zwierzęcia z obiektu izolowanego, w którym to zwierzę będzie przetrzymywane. W przedmiotowym przypadku, trudno uznać, iż wymagany przepisami art. 9 sposób „humanitarnego uśmiercenia”, może być odmienny niż przyjęty przepisami art. 11 ust. 4 i 5. Mając na względzie, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń (§ 10 Zasad techniki prawodawczej) proponuje się wprowadzenie następującej poprawki.

Propozycje poprawek:

– w art. 8 w ust. 10 w pkt 4 oraz w ust. 14 w pkt 6 skreśla się wyraz „humanitarnego”.

Przyjęcie poprawki spowoduje zasadność wprowadzenia analogicznej zmiany w przepisach proponowanych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

- 2) art. 9 ust. 4. Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 4 właściwy organ cofa zezwolenie na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1143/2014, lub na odstępstwo od zakazów, o których mowa w art. 7 ust. 2 ustawy, jeżeli upłynął termin, o którym mowa w ust. 3, a niepożądane oddziaływanie w wyniku zdarzenia, o którym mowa w ust. 1 tego przepisu, nie ustało. Podkreślenia wymaga, iż w ust. 3 art. 9, ustawodawca nie wskazał żadnego terminu. Przy obecnej redakcji przepis ust. 4 wydaje się być niemożliwy do zastosowania. Jeżeli intencją autorów ustawy jest, aby cofnięcie zezwolenia następowało w przypadku, gdy upłynął czas, na który wydano decyzję o zawieszeniu zezwolenia, a niepożądane oddziaływanie w wyniku zdarzenia, o którym mowa w ust. 1, nie ustało, należy wprowadzić poniższą poprawkę.

Propozycja poprawki:

– w art. 9 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Właściwy organ cofa zezwolenie, jeżeli upłynął okres, na który wydano decyzję, o której mowa w ust. 2, a niepożądane oddziaływanie w wyniku zdarzenia, o którym mowa w ust. 1, nie ustało.”;

3) art. 21 ust. 2 pkt 2 lit. b – mając na względzie poprawę czytelności przepisu proponuje się następującą poprawkę o charakterze redakcyjnymi.

Propozycja poprawki:

– w art. 21 w ust. 2 w pkt 2 lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) podmiot władający będący osobą fizyczną albo osobą prawną inną niż państwowa osoba prawna, albo jednostką organizacyjną inną niż państwowa jednostka organizacyjna – na nieruchomości, którą włada.”;

4) art. 23 i 30. Podkreślenia wymaga, że wytyczne dotyczące treści rozporządzeń, o których mowa w art. 23 i 30 ustawy, sformułowane zostały w sposób zbyt ogólnikowy. Wytyczne przewidujące potrzebę zapewnienia skuteczności ochrony środowiska przed IGO, mogą zostać uznane za pozorne. Racjonalny ustawodawca nie tworzy przepisów, które są nieskuteczne. Ponadto formułowanie w wytycznych nakazu kierowania się przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia, wartościami konstytucyjnymi, takimi jak np. ochrona środowiska, należy uznać za zbędne, gdyż są to są to wartości, którymi władze publiczne, w tym organ upoważniony do wydania rozporządzenia, mają obowiązek się kierować niezależnie od tego, czy zostanie im to „przypomniane” w wytycznych.

5) art. 32 ust. 1 – we wskazanym przepisie należy skorygować błędne odesłanie do nieistniejącej jednostki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

– w art. 32 w ust. 1 wyrazy „art. 30 ust. 4” zastępuje się wyrazami „art. 30 ust. 1”

6) art. 33 i 34.

Przepis art. 33 daje RDOŚ możliwość nałożenia kary administracyjnej do wysokości 1 000 000 zł za naruszenie któregoś z zakazów określonych w art. 7 ustawy lub art. 7

rozporządzenia nr 1143/2014, np. zakazu przetrzymywania czy hodowli. Jednocześnie w art. 34 za naruszenia ww. zakazów, o których mowa w art. 7 ustawy lub art. 7 rozporządzenia nr 1143/2014 przewidziano sankcję w postaci kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy lat 5.

W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, iż w zaproponowanych przepisach mamy do czynienia z dwukrotnie nakładaną sankcją i karą o charakterze represyjnym (przepisy art. 34 projektu ustawy przewidują poddanie danej osoby określonej sankcji) oraz prewencyjnym (art. 33 projektu ustawy, które mają stanowić automatyczny mechanizm reakcji mający na celu przymuszenie danej osoby do przestrzegania zakazów określonych w projektowanej ustawie). Autorzy ustawy podnoszą, że „przepisy art. 33 i art. 34 ustawy nie realizują tych samych celów. Przepisy te nie naruszają zasady *ne bis in idem* z punktu widzenia zakazu dwukrotnego pociągania do odpowiedzialności karnej za to samo zachowanie. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. P 32/12) „Odpowiedzialność karna i odpowiedzialność administracyjna nie są co do zasady niekonstytucyjnym karaniem za to samo. Są to różne skutki danego czynu naruszającego różne dobra prawnie chronione, dlatego uzasadnionym jest zastosowanie różnych sankcji”. Dolegliwość w postaci kary pieniężnej nakładanej przez RDOŚ spełnia wszelkie przesłanki, aby określić ją mianem sankcji prewencyjnej, której naczelnym celem jest odpłata za brak dania posłuchu normom regulującym dopuszczalne sposoby wprowadzania do środowiska lub przemieszczania do środowiska IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski. Regulacja ta zmierza do restytucji oraz zapobieżenia negatywnym następstwom szerzenia się IGO stwarzającego zagrożenie dla Polski. Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, że konstrukcja zawarta w przepisach art. 33 i art. 34 stanowi wyjątek od zasady *ne bis in idem*”.

Wskazane powyżej uzasadnienie wprowadzenia regulacji art. 33 i art. 34 budzić może następujące wątpliwości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się²⁾, iż dla objęcia podmiotu podlegającego ukaraniu ochroną na mocy zakazu *ne bis in idem* nieodzowne jest ustalenie, czy przepis o karze pieniężnej posiada w swej istocie charakter represyjny (quasi-karny). W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dla określenia charakteru konkretnej instytucji prawnej istotne znaczenie ma nie jej nazwa, lecz treść, którą ustawodawca z nią wiąże. Aby ustalić, czy określony rodzaj odpowiedzialności ma charakter represyjny, istotne jest zdaniem Trybunału stwierdzenie, czy charakter norm regulujących

²⁾ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (sygn. P 40/13)

określony rodzaj odpowiedzialności jest taki, że istnieje konieczność zastosowania do tej odpowiedzialności gwarancji konstytucyjnych dotyczących odpowiedzialności karnej.

Mając powyższe na uwadze w piśmiennictwie przyjmuje się, iż jako jedyne spośród wszystkich funkcjonujących w obrocie prawnym sankcji administracyjnych za represyjne zostały uznane wyłącznie sankcje prawne o charakterze pieniężnym, w tym administracyjne kary pieniężne³⁾. Jednakże nie każda administracyjna kara pieniężna będzie mogła w sposób niejako automatyczny zostać zakwalifikowana do grona sankcji represyjnych. W orzecznictwie sądów administracyjnych występuje stanowisko, zgodnie z którym o podwójnym karaniu można mówić tylko wtedy, gdy kara administracyjna ma charakter represyjny, jednakże nie każda kara administracyjna ma taki charakter i ustalenie jej charakteru musi być dokonane w oparciu o okoliczności konkretnej sprawy.

Normy konstytucyjne warunkujące zakaz *ne bis in idem* wyznaczają ustawodawcy obowiązek zabezpieczenia praw podmiotów podlegających ukaraniu za pomocą środków represyjnych. Obowiązek ten powinien zostać zrealizowany poprzez zapewnienie obywatelom adekwatnych do tego celu ustawowych mechanizmów obronnych. Urzeczywistnieniem tego postulatu może być poddanie kontroli sądowej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, z założeniem, że przyznanie możliwości dochodzenia praw na drodze sądowej nie może mieć charakteru następczego w tym sensie, że jednostka zdąży odczuć negatywne skutki błędnie podjętych decyzji w zakresie nałożenia kary pieniężnej. Mając to na uwadze należy rozważyć czy 14-dniowy termin na uiszczenie administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 33 ustawy, nie powinien biec od dnia, w którym decyzja regionalnego dyrektora ochrony środowiska stała się prawomocna.

Propozycja poprawki:

- w art. 33 w ust. 4 wyrazy „stała się ostateczna” zastępuje się wyrazami „stała się prawomocna”.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator

³⁾ Patrz: Zakaz *ne bis in idem* w prawie administracyjnym. M. Zwierz, Warszawa 2019.