



Opinia

Państwowej Rady Ochrony Przyrody w sprawie przepisów dotyczących polowań na ptaki w Polsce

Wstęp	1
A. Racjonalność planowania łowieckiego wobec gatunków ptaków	3
B. Zgodność terminów polowań z wymogiem pełnej ochrony ptaków w okresie reprodukcji i wędrówki wiosennej	7
C. Wymóg niesprzeczności polowań na ptaki ze środkami ochrony ptaków	8
Polowania zakłócające międzynarodowe wysiłki na rzecz ochrony gatunków	8
Polowania utrudniające osiągnięcie celów ochrony gatunków	9
Zakłócanie funkcjonowania obszarów chronionych	10
Zakłócanie funkcjonowania innych środków ochronnych wdrożonych dla ptaków, w tym poza obszarami chronionymi	10
Zakłócanie ochrony gatunków niebędących przedmiotem polowań	11
D. Obowiązek wdrożenia środków ochrony ptaków	13
E. Transpozycja przepisów UE o ochronie gatunkowej ptaków	13
F. Obowiązek odpowiedniej oceny oddziaływania planów i przedsięwzięć na obszary Natura 2000 i potrzeba oceny oddziaływania na inne elementy środowiska	15
Bibliografia	17

Wstęp

Państwowa Rada Ochrony Przyrody (PROP) została poproszona o analizę i wydanie opinii na temat obowiązujących przepisów dotyczących polowań na ptaki. W odpowiedzi na tę prośbę, PROP przedstawia poniższą opinię.

Jesteśmy świadomi postulatów społecznych zupełnego zaprzestania polowań na ptaki w Polsce. Decyzja w tej sprawie byłaby wyborem politycznym. Z punktu widzenia potrzeb ochrony przyrody oraz wymogów prawa środowiskowego UE nie widzimy istotnych przeciwwskazań dla takiego kierunku zmian.

Zdajemy sobie także sprawę z głosów środowisk, którym zależy na utrzymaniu możliwości polowania na wybrane gatunki ptaków. Także takie rozwiązanie daje się – pod pewnymi warunkami – pogodzić z ideą ochrony przyrody i co do zasady jest zgodne z wymogami

prawa środowiskowego UE. Jednak aktualny stan prawny w Polsce wymagałby wówczas korekt, gdyż z naszej analizy wynika, że obecne przepisy i praktyka nie są w pełni zgodne np. z *Dyrektywą Parlamentu i Rady UE 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa* (dalej: dyrektywa ptasia).

Aktualny stan prawny dotyczący polowań na ptaki w Polsce reguluje Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2023 r. poz. 1082), wraz z aktami wykonawczymi, m.in. rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz.U. 2005 poz. 433 ze zmianami). W myśl rozporządzenia, obecnie można polować w Polsce na 13 gatunków ptaków. Są to: jarząbek *Tetrastes bonasia*, bażant *Phasianus ssp.*¹, kuropatwa *Perdix perdix*, gęś gęgawa *Anser anser*, gęś zbożowa *Anser fabalis*, gęś białoczelna *Anser albifrons*, krzyżówka *Anas platyrhynchos*, cyraneczka *Anas crecca*, głowienka *Aythya ferina*, czernica *Aythya fuligula*, gołąb grzywacz *Columba palumbus*, słonka *Scolopax rusticola*, łyska *Fulica atra*.

Najnowsze badania genetyczne wykazały, że wyróżniane wcześniej podgatunki gęsi zbożowej *Anser fabalis*, czyli tajgowe i tundrowe formy tego gatunku, zasługują na status oddzielnych gatunków. W wyniku zmian wprowadzonych w systematyce ptaków, dotychczasowy gatunek „gęś zbożowa” (sensu lato) został podzielony na dwa taksony: gęś zbożową (sensu stricto) *Anser fabalis* oraz gęś tundrową *Anser serrirostris* (Stawarczyk 2018, Ottenburghs i in. 2023). Gatunki te różnią się trendami liczebności oraz liczbą ptaków zimujących w Europie. Populacja gęsi tundrowej jest stabilna lub wykazuje lekki trend wzrostowy, a jej liczebność szacowana jest na około 600–800 tys. osobników. Liczebność gęsi zbożowej spada i szacuje się, że obecnie w Europie zimuje zaledwie około 52 tys. osobników (Fox i Leafloor 2017). Na polskiej liście gatunków łownych wciąż pozostaje pozycja „gęś zbożowa”, tymczasem wobec powyższego powinny to być dwa gatunki: gęś tundrowa *Anser serrirostris* i gęś zbożowa *Anser fabalis* – tj. aktualna lista ptaków łownych w Polsce obejmuje 14 gatunków.

Celem niniejszej opinii jest ocena aktualnych regulacji prawnych oraz opracowanie rekomendacji, mających na celu wzmocnienie ochrony poszczególnych gatunków ptaków łownych. Analiza przeprowadzona przez PROP obejmuje racjonalność planowania łowieckiego, zgodność terminów polowań z wymogami pełnej ochrony ptaków w okresie reprodukcji i wędrowki wiosennej, a także niesprzeczności polowań z wdrożonymi środkami ochrony ptaków. PROP przyjrzała się również konieczności odpowiedniej oceny oddziaływania planów łowieckich na obszary Natura 2000 oraz innym aspektom transpozycji przepisów UE do krajowego systemu prawnego.

Rekomendacje przedstawione w wyniku naszej analizy uważamy za minimum niezbędne do dostosowania zasad polowania na ptaki do potrzeb ochrony przyrody i do prawa UE. Nie wykluczają one zastosowania rozwiązań dalej idących.

¹ Ujęcie zgodne z treścią Rozporządzenia w/s ustalenia listy zwierząt łownych z 11.03.2005. Intencją ustawodawcy było zapewne *ssp.* gdyż *ssp.* oznacza *podgatunek*. Jednak nie jest jasne, dlaczego nie podano wówczas pełnej nazwy *Phasianus colchicus*. W Polsce nie ma innego przedstawiciela tego rodzaju. Bażant pstry, *Phasianus versicolor* nie jest ujęty na liście awifauny krajowej, a jeśli ewentualną intencją było umożliwienie polowania na inne gatunki bażantów incydentalnie stwierdzane po ucieczkach z hodowli, to nie należą one do rodzaju *Phasianus*.

A. Racjonalność planowania łowieckiego wobec gatunków ptaków

W art. 7 ust. 4 dyrektywy ptasiej zawarto zobowiązanie: Państwa członkowskie zapewniają, aby praktyka łowiecka (...) *prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi była zgodna z zasadami rozsądnego wykorzystywania i ekologicznie zrównoważonej kontroli gatunków danego ptactwa.*

Rozsądne wykorzystanie i ekologicznie zrównoważona kontrola populacji mogą być zapewnione tylko przez podejście oparte na racjonalnym planowaniu, opartym na wcześniejszym uzyskaniu rzetelnych danych o aktualnym stanie populacji (co wymaga inwentaryzacji terenowej, wykonywanej w odpowiednim czasie i odpowiednią metodą). Co więcej, plany takie powinny spełniać kryteria naukowych podstaw gospodarowania populacjami biologicznymi, tzn. mieć mierzalne cele, wskazywać źródła danych i ich niepewność oraz metody dochodzenia do wyników, a także być przedmiotem niezależnych ocen i weryfikacji (Artelle i in. 2018).

Na poziomie lokalnym, w obecnym stanie prawnym, jedynym narzędziem takiego planowania w stosunku do ptaków łownych są roczne plany łowieckie, obejmujące tylko teren pojedynczego obwodu łowieckiego. Zakres treści tych planów jest w zamknięty sposób określony w art. 8a ust. 6 ustawy Prawo łowieckie. Plan sporządza się na formularzu, którego wzór określa, na podstawie delegacji art. 8e Prawa łowieckiego, Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w uzgodnieniu z Polskim Związkiem Łowieckim. Zgodnie z wymogami ustawy i wzorem opracowanym przez DGLP, w planach podaje się liczebność populacji jarząbka, bażanta i kuropatwy w obwodzie łowieckim na dzień 10 marca. Dla pozostałych gatunków ptaków łownych (migrujących) nie podaje się żadnych oszacowań liczebności.

Liczebność populacji jarząbka, bażanta i kuropatwy jest ustalana na podstawie *inwentaryzacji zwierzyny, sporządzanej przez dzierżawców albo zarządców obwodów łowieckich w terminie do dnia 10 marca każdego roku*, przez wypełnienie odpowiedniego formularza. W praktyce, liczebność ptaków w tym formularzu jest podawana na podstawie wiedzy dzierżawcy obwodu łowieckiego zgromadzonej w wyniku całorocznych incydentalnych obserwacji, w przypadku bażanta i kuropatwy uzupełnionej wiedzą o przeprowadzonych lokalnie wsiedleniach. Stosowana „metodyka obserwacji całorocznych” jest oderwana od standardów metodycznych oceny liczebności wolno żyjących populacji zwierząt (Lancia i in. 2005, Sutherland 2006) i jako taka wskazywana jako dostarczająca niewiarygodnych danych (Okarma, Tomek 2008; Borkowski 2012). W szczególności jest ona wysoce nieadekwatna dla ocen liczebności jarząbka, gatunku bardzo trudno wykrywalnego z użyciem standardowych technik obserwacji, którego populację można ocenić tylko na podstawie specjalnie zorganizowanych liczeń z użyciem stymulacji głosowej (Matysek i in. 2015, Sikora i in. 2021).

W żaden sposób nie określa się w obwodzie łowieckim liczebności ptaków migrujących (czyli pozostałych gatunków ptaków łownych). Liczebność ptaków przebywających na obszarze obwodu jest oczywiście zmienna w związku z przebiegiem migracji i zimowania, ale liczebność w szczycie migracji jest wartością możliwą do oszacowania (Sikora i in. 2011).

W skali Polski, niektóre gatunki ptaków łownych są objęte monitoringiem w ramach programów Monitoringu Ptaków Polski w Państwowym Monitoringu Środowiska realizowanym przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Dane z tego monitoringu są dostępne dla:

- populacji lęgowej gęgawy *Anser anser*, głowienki *Aythya ferina*, czernicy *Aythya fuligula*, krzyżówki *Anas platyrhynchos*, bażanta *Phasianus colchicus*, kuropatwy *Perdix perdix*, grzywacza *Columba palumbus* oraz łośki *Fulica atra*;
- populacji migrującej gęgawy *Anser anser*, gęsi tundrowej *Anser serrirostris*, gęsi białoczelnej *Anser albifrons*;
- populacji zimującej gęgawy *Anser anser*, gęsi zbożowej *Anser fabalis*, gęsi tundrowej *Anser serrirostris*, gęsi białoczelnej *Anser albifrons*, głowienki *Aythya ferina*, czernicy *Aythya fuligula*, krzyżówki *Anas platyrhynchos*, cyraneczki *Anas crecca*, łośki *Fulica atra*.

Monitoring Ptaków Polski nie obejmuje jarzábka *Tetrastes bonasia* oraz słonki *Scolopax rusticola*. Dla cyraneczki *Anas crecca* dostępne są tylko dane o populacji zimującej, nie charakteryzujące frakcji będącej przedmiotem polowań. Dla tych gatunków nie dysponujemy więc ogólnopolskimi danymi o stanie i trendach ich populacji, innymi niż oszacowania w planach łowieckich.

W szczególności o jarzábku *Tetrastes bonasia* wiadomo, że gatunek ten, w niektórych częściach kraju względnie pospolity, w innych regionach jest rzadki i zagrożony. Brak danych o nim w tej sytuacji uniemożliwia prawidłowe gospodarowanie populacjami lokalnymi. Mimo że zainteresowanie polowaniami na jarzábka jest znikome, dopuszczenie polowania bez znajomości stanu lokalnej populacji nie jest właściwe.

W planie łowieckim określa się liczbę zwierząt łownych, których pozyskanie w łowieckim roku gospodarczym, na który jest sporządzany roczny plan łowiecki, uwzględnia optymalne gospodarowanie populacjami zwierząt łownych. Przyjmuje się przy tym, że pozyskane powinno być (w przypadku zwierzyny drobnej obejmującej także ptaki) od 85% do 115% tej liczby. W przypadku ptaków, określanie minimalnego pozyskania wydaje się sprzeczne z przesłanką ustawową, zakładającą optymalne gospodarowanie populacjami, trudno bowiem dostrzec jakiegokolwiek negatywne skutki ewentualnego niewykonania planu pozyskania ptaków.

Ustawowa przesłanka planowania w obwodzie łowieckim, jaką jest optymalne gospodarowanie populacjami zwierząt łownych, nie jest wystarczająco jasna. Nie gwarantuje ona zwłaszcza zgodności planowania łowieckiego z celami określonymi w dyrektywie ptasiej (zachowanie populacji ptaków na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub dostosowanie populacji tych gatunków do tego poziomu) i ich konkretyzacji w aktualnej Europejskiej Strategii na Rzecz Różnorodności Biologicznej (zapewnienie, by w 2030 r. nie dochodziło dłużej do pogarszania tendencji w zakresie stanu ochrony wszystkich gatunków ptaków).

W ocenie PROP, planowanie lokalne na poziomie obwodu łowieckiego, nawet przy dostępności danych o ptakach na terenie tego obwodu, nie jest w stanie uwzględnić wszystkich uwarunkowań ogólnych, takich jak stan i trendy populacji krajowej. Do tego celu potrzebne byłyby plany na poziomie co najmniej krajowym, wyznaczające ramy dla planowania w obwodach łowieckich.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 57 ustawy o ochronie przyrody, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska opracowuje programy ochrony zagrożonych wyginięciem gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Programy te zawierają: opis sposobów prowadzenia działań ochronnych zmierzających do odbudowy populacji zagrożonych wyginięciem gatunków;

określenie czasu i miejsca wykonania działań ochronnych; wskazanie odpowiedzialnego za wykonanie działań ochronnych; informacje o kosztach i źródłach finansowania. Programy takie mogą być opracowane także dla gatunków łownych, o ile są zagrożone wyginięciem (a więc np. dla głowienki i czernicy, ujętych na Czerwonej liście ptaków Polski, Wilk i in. 2020), choć dotychczas nie korzystano z tej możliwości. Nie ma natomiast delegacji ustawowej do opracowywania podobnych planów dla innych gatunków łownych.

PROP rekomenduje, by:

1) w przepisach o rocznych planach łowieckich:

- a) wprowadzić wymóg ujmowania także oszacowania liczebności ptaków migrujących, przebywających na terenie obwodu łowieckiego w okresie szczytowych liczebności osiągniętych lokalnie w czasie przelotów, w roku bezpośrednio poprzedzającym sporządzenie planu;
- b) wprowadzić wymóg, by inwentaryzacja zwierzyny (w tym ptaków) była przeprowadzona przy użyciu metod wiarygodnych naukowo [Jeżeli plan sporządza się przy braku odpowiedniej inwentaryzacji któregoś z gatunków, to nie powinien on przewidywać pozyskania tego gatunku. Być może celowe byłoby wskazanie, np. w formie załącznika do rozporządzenia, minimalnych standardów metodycznych inwentaryzacji poszczególnych gatunków.];
- c) wyraźnie wskazać, jako materialnoprawną przesłankę do sporządzenia planu: *przyczynienie się do zachowania lub odtworzenia lokalnej, krajowej i europejskiej (z uwzględnieniem subpopulacji szlaku wędrówkowego) populacji każdego z gatunków ptaków objętych planem;*
- d) wyraźnie wskazać, że nie można planować pozyskania gatunków lokalnie rzadkich, wykazujących negatywny trend lokalnej populacji, bądź przy nieznanym stanie i trendzie lokalnej populacji (przykładowo: jarząbka w środkowej Polsce i w Sudetach);
- e) dodać jako obligatoryjne elementy treści planu:
 - i) identyfikację występujących w obwodzie łowieckim zagrożeń dla każdego z gatunków objętych planem wraz ze wskazaniem sposobów ich ograniczania,
 - ii) ocenę stanu siedliska każdego z gatunków objętych planem wraz ze wskazaniem, w razie potrzeby, możliwości jego poprawy;
 - iii) inne niż zasiedlenia działania ochronne na rzecz populacji lub siedliska gatunków objętych planem, niezbędne do realizacji na terenie obwodu.
- f) dla ptaków łownych określać tylko maksymalną liczbę zwierząt zaplanowanych do pozyskania (podobnie jak dla dzików określa się obecnie tylko liczbę minimalną);

- 2) opracować krajowe plany zarządzania i ochrony populacji ptaków łownych (lub: pozostawianych na liście gatunków łownych, po uwzględnieniu rekomendacji z części D niniejszej opinii), przy czym:
- a) Dla gatunków zagrożonych wyginięciem (głównie i czernicy, ujętych na krajowej Czerwonej liście ptaków Polski, Wilk in. 2020) mogą to być programy sporządzane na podstawie art. 57 ustawy o ochronie przyrody. Jednak w art. 57 ustawy o ochronie przyrody należy dodać, a następnie zastosować w praktyce, przepis umożliwiający ujmowanie w takich programach środków ochronnych polegających na wprowadzaniu ograniczeń polowania (a także innych ograniczeń gospodarki łowieckiej, wodnej, rolnej, leśnej i rybackiej), jeżeli jest to potrzebne dla ochrony zagrożonych gatunków (elementem programów może być objęcie odpowiednich gatunków ochroną gatunkową);
 - b) dla pozostałych gatunków wprowadzić do ustawy Prawo łowieckie obowiązek sporządzania, przez Ministra właściwego ds. środowiska, krajowych programów ochrony i użytkowania gatunków ptaków łownych nienależących do gatunków zagrożonych wyginięciem, z uwzględnieniem, że:
 - i) pierwszy plan opracowuje się w terminie 3 lat od wprowadzenia obowiązku (brak planu powinien stanowić przesłankę do objęcia gatunku całorocznym okresem ochronnym);
 - ii) ustawową przesłanką do sporządzenia planów powinno być *utrzymanie lub odtworzenie właściwego stanu ochrony populacji i siedlisk odpowiednich gatunków, a w przypadku gatunków migrujących – przyczynienie się do utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony populacji europejskiej, w tym w obrębie odpowiedniej subpopulacji szlaku wędrówkowego*;
 - iii) plany powinny zawierać m.in. opis środków ochronnych polegających, w razie potrzeby, na: ograniczeniu okresu polowań lub wprowadzeniu całorocznego okresu ochronnego, ograniczeniu pozyskania w Polsce, lokalnych ograniczeniach pozyskania, ograniczeniach sposobów lub warunków polowania, ostojach szczególnie ważnych dla gatunku w skali kraju (w tym ostojach, w których gatunek nie powinien być narażony na polowanie), działaniach ochronnych na rzecz populacji gatunku, działaniach ochronnych poprawiających stan siedlisk;
 - iv) zgodność z krajowymi programami ochrony i użytkowania gatunków powinna być przesłanką materialnoprawną do sporządzenia rocznego planu łowieckiego (tj. brak takiej zgodności powinien być przesłanką do odmowy zatwierdzenia planu);
- 3) do czasu zgromadzenia rzetelnych danych o stanie i trendach populacji lęgowej (zgromadzonych w wyniku monitoringu prowadzonego metodami wiarygodnymi i uzasadnionymi naukowo), niezwłocznie objąć całorocznym okresem ochronnym gatunki ptaków, dla których obecnie takich danych w skali Polski nie ma, tj.: jarząbka *Tetrastes bonasia*, słonkę *Scolopax rusticola* oraz cyraneczkę *Anas crecca*.

B. Zgodność terminów polowań z wymogiem pełnej ochrony ptaków w okresie reprodukcji i wędrówki wiosennej

Na podstawie art. 7 ust. 4 dyrektywy ptasiej Państwa członkowskie zapewniają w szczególności, by na gatunki, do których stosuje się prawo łowieckie, nie były organizowane polowania w okresie wychowu młodych ani w czasie trwania poszczególnych faz reprodukcji. W przypadku gatunków wędrownych zapewniają one w szczególności, by na gatunki, do których mają zastosowanie przepisy łowieckie, nie były organizowane polowania w okresie ich reprodukcji lub ich powrotu do swoich miejsc wylęgu. Orzecznictwo TSUE (C-157/89, C-435/92) wskazuje, że wymogi te muszą być interpretowane ściśle, tj. że okresy ochronne nie mogą ograniczać się tylko do większości ptaków danego gatunku, wyznaczonej przez średnie cykle reprodukcyjne i przemieszczenia migracyjne.

Komisja Europejska opracowała i opublikowała w 2023 r. metaanalizę danych, której wynikiem jest zestawienie okresów reprodukcji ptaków, na które może być dozwolone polowanie, w poszczególnych państwach członkowskich (*Gatunki ptaków łownych na podstawie dyrektywy ptasiej – naukowy przegląd okresów powrotu do miejsc wylęgu i reprodukcji w państwach członkowskich*, KE 2023). Jednak krajowe dane naukowe, nie uwzględnione w tej metaanalizie, mogą wymagać ograniczeń dalej idących.

Przyjęty w Polsce termin rozpoczynania polowań na grzywacze, który przypada na 15 sierpnia, jest bez wątpliwości niezgodny z wymogiem dyrektywy. Metaanaliza KE wskazuje cały sierpień i wrzesień jako okres reprodukcji tego gatunku. Potwierdzają to dane krajowe. W połowie sierpnia krajowe grzywacze nie tylko karmią jeszcze pisklęta, ale całkiem regularnie inkubują jeszcze lęgi z jajami. W portalu ornitho.pl zarejestrowano w ostatnich latach ponad 100 obserwacji aktywnych lęgów gatunku stwierdzonych po 15 sierpnia.

W przypadku kaczek i łyski, obecnie sezon polowań jest rozpoczynany 1 września. Mimo że metaanaliza KE podaje termin sierpniowy, krajowe dane dowodzą, że okres reprodukcji tych gatunków rozciąga się jednak na wrzesień. Dane dotyczące fenologii lęgów kaczek, zebrane dawniej na Stawach Milickich (Stawarczyk 1995), wskazywały, że u trzech gatunków łownych kaczek po 1 września mogły wówczas występować jeszcze Nielotne młode. Współczesne obserwacje potwierdzają, że tak jest nadal. Na portalu ornitho.pl, gdzie odnotowano ponad 20 obserwacji kaczek (głównie czernicy, ale także głowienki i krzyżówki) wodzących pisklęta w okresie 1–20 września. Dodatkowo, po 1 września odnotowano 26 rekordów tysek wodzących młode, z czego większość obserwacji miała miejsce między 1 a 20 września, a dwie skrajne obserwacje dotyczą rodzin wodzących młode jeszcze 24 i 30 października.

Bazując na danych ze Stawów Milickich oraz danych dotyczących długości poszczególnych faz lęgowych czernicy i innych kaczek (Kear 1970, 2005), można szacować, że po 1 września pisklęta może prowadzić jeszcze 2–3% samic krzyżówki i głowienki oraz 15–20% samic czernicy.

Biorąc pod uwagę powyższe dane oraz przedstawione informacje o fenologii lęgowej wymienionych gatunków (szczególnie czernicy), oraz przytoczone wyżej wymogi określone w orzecznictwie TSUE, uważamy że konieczne jest przesunięcie początku polowań na kaczki i łyskę na 20 września lub później. Zdajemy sobie sprawę, że termin ten był już niedawno zmieniony z 15 sierpnia na 1 września, ale w świetle dostępnych danych zmiana ta nadal nie zapewni wykonania zobowiązania z art. 7 ust. 4 dyrektywy ptasiej.

PROP rekomenduje, by:

- 1) zmienić okres polowań na grzywacze, tak by zaczynał się nie wcześniej niż 1 października;
- 2) zmienić okres polowań na czernicę, głowienkę, krzyżówkę, łyskę, tak by zaczynał się nie wcześniej niż 20 września.

C. Wymóg niesprzeczności polowań na ptaki ze środkami ochrony ptaków

W art. 7 ust. 1 dyrektywy ptasiej, dopuszczającym polowanie na niektóre gatunki ptaków, zawarto warunek: *Państwa członkowskie zapewniają, aby polowanie na te gatunki nie zagrażało wysiłkom podejmowanym w celu ich ochrony na obszarze ich występowania.*

W art. 7 ust. 4 dyrektywy ptasiej zawarto zobowiązanie: *Państwa członkowskie zapewniają, aby praktyka łowiecka (...) prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi, była zgodna (...), gdy chodzi o populację [gatunków ptaków łownych], w szczególności gatunków wędrownych, ze środkami wynikającymi z art. 2.*

Podobnie jak całe prawo środowiskowe UE, warunki te muszą być interpretowane w świetle zasady ostrożności (dopuszczenie polowania i jego zasady muszą opierać się na pewności naukowej, że nie zagraża to ochronie, zaś brak takiej pewności musi być interpretowany jako przesłanka, by do polowania nie dopuszczać). Polowania nie mogą zakłócać działań na rzecz ochrony odpowiednich ptaków – i to nie tylko działań faktycznie podejmowanych, ale także wszystkich potencjalnych (nawet jeszcze nie podjętych) działań zidentyfikowanych jako niezbędne do *zachowania populacji wszystkich gatunków ptactwa, występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich, na poziomie, który odpowiada w szczególności wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu.*

W sferze tej identyfikujemy co najmniej wymienione niżej problemy:

Polowania zakłócające międzynarodowe wysiłki na rzecz ochrony gatunków

Gęś zbożowa sensu stricto *Anser fabalis* jest gatunkiem silnie zmniejszającym liczebność, dla którego przyjęto International Single Species Action Plan for the Conservation of the Taiga Bean Goose (Marjakangas i in. 2015). Plan wskazuje śmiertelność w wyniku polowań jako jedno z zagrożeń dla gatunku i wskazuje za cel ograniczenie tej śmiertelności, także w Polsce. W Polsce na liście gatunków łownych ujęta jest „gęś zbożowa sensu lato”, co wg współczesnej systematyki ptaków obejmuje dwa bardzo zbliżone w wyglądzie gatunki: gęś zbożową sensu stricto *Anser fabalis* oraz gęś tundrową *Anser serrirostris*. Tym samym, przedmiotem polowań jest także zagrożona gęś zbożowa *Anser fabalis*, co jest niezgodne ze wskazaniami cytowanego planu. Odróżnienie tych taksonów w locie jest niemożliwe. Problem w największym stopniu dotyczy województwa zachodniopomorskiego, ponieważ dostępne dane wykazują, że tam wśród „gęsi zbożowych sensu lato” udział *Anser fabalis sensu stricto* jest największy (wg bazy ornitho.pl, w tym regionie stwierdzenia gęsi zbożowej stanowiły niemal 15% wszystkich stwierdzeń gęsi z kompleksu zbożowych/tundrowych;

według dostępnych danych z przygodnych obserwacji z Polski oraz z niepełnych danych z liczeń niemieckich zdecydowana większość gęsi zbożowych zimujących w Polsce przebywa w rejonie przyległym do Zalewu Szczecińskiego, wyspy Wolin oraz doliny Dolnej Odry, stanowiąc wspólną populację z ptakami zimującymi na terenie Niemiec). W konsekwencji polowania na „gęsi zbożowe”, przynajmniej w Zachodniopomorskiem, gdzie znajdują się ważne tereny zimowiskowe tego gatunku, przeszkadzają międzynarodowym wysiłkom podejmowanym w celu ochrony gęsi zbożowej *Anser fabalis sensu stricto*, wyrażonym w międzynarodowym planie działania na rzecz tego gatunku.

Polowania utrudniające osiągnięcie celów ochrony gatunków

Państwa członkowskie UE, w tym Polska, przyjmując Strategię na rzecz Różnorodności Biologicznej do 2030 r., zgodziły się m.in. co do celu, jakim jest *zapewnienie, by w 2030 r. nie dochodziło dłużej do pogorszenia tendencji w zakresie ochrony i stanu wszystkich siedlisk i gatunków chronionych (objętych dyrektywą siedliskową i ptasią)*. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić, aby co najmniej 30% gatunków i siedlisk, które obecnie nie mają właściwego stanu ochrony, osiągnęły taki stan lub wykazywały zdecydowaną, pozytywną tendencję. Cele te dotyczą także ptaków, w tym gatunków łownych. Oznacza to, że każdy przypadek znaczącego, spadkowego trendu populacji gatunku pociąga za sobą zobowiązanie, by ten trend zmienić.

Polowanie, niezależnie od tego, jak jest zorganizowane i ograniczone, stanowi antropogeniczny czynnik śmiertelności. Ocena wpływu tej śmiertelności na liczebność populacji nie jest oczywista. Śmiertelność wynikająca z pozyskania łowieckiego może być wprawdzie kompensowana przez mechanizmy zależne od zagęszczenia populacji, ale wieloletnie badania populacyjne wskazują, że są to sytuacje ograniczone do bardzo niskich poziomów pozyskania (Sandercock i in. 2011) lub nie znajdujące potwierdzenia na długich seriach pomiarowych (Cooch i in. 2014, Nichols i in. 2021). W tym kontekście, biorąc także pod uwagę zasadę ostrożności, należy przyjąć, że polowanie na gatunki wykazujące spadkowy trend liczebności będzie z reguły, przynajmniej w pewnym stopniu, utrudniać odwrócenie tego trendu, choćby nawet główne przyczyny negatywnego trendu były inne. Dlatego należy uznać, że polowanie na takie gatunki co do zasady zakłóca wysiłki niezbędne do ich ochrony. Co prawda można wyobrazić sobie, że w związku z możliwością polowania na niektóre gatunki sami myśliwi podejmą względem tych gatunków i ich siedlisk działania ochronne, których pozytywny wpływ przeważy dodatkową śmiertelność powodowaną przez polowania. Takie sytuacje wymagałyby starannego rozważenia. Jednak, w praktyce działania ochronne na większą skalę (wsiedlanie osobników z hodowli) są podejmowane w Polsce tylko w stosunku do bażanta i kuropatwy, a ich pozytywny wpływ na populację budzi wątpliwości z uwagi na dużą śmiertelność i niską rozrodczość takich wsiadalnych ptaków (Kamieniarz, Panek 2011; Buner i in. 2011).

W szczególności realizowane w ramach gospodarki łowieckiej wsiedlenia kuropatw, przy równoczesnym polowaniu na nie, nie odwracają negatywnego trendu populacji tego gatunku. Mimo wsiedleń, areał lęgowy kuropatwy zmniejszył się między 1985–1991 r. a dniem dzisiejszym o ok. 30%, a dane MPPL pokazują, że populacja zmniejsza liczebność. W 2023 r. wskaźnik liczebności wynosił 0.63 tego co było w roku 2000.

Biorąc pod uwagę rzeczywistą sytuację w Polsce oceniamy, że śmiertelność w wyniku polowań może przeszkodzić odwróceniu negatywnych trendów populacji następujących gatunków: gęś zbożowa *Anser fabalis s.str.*, głowienka *Aythya ferina*, czernica *Aythya fuligula*, kuropatwa *Perdix perdix*. Wątpliwości budzą także polowania na łyskę *Fulica atra*, której trend populacyjny pozostaje niejasny (trend wzrostowy w ostatnich latach, jednak na tle długoterminowego spadku).

Zakłócanie funkcjonowania obszarów chronionych

Jednym ze środków ochrony ptaków, o których mowa w art. 2 dyrektywy ptasiej, skonkretyzowanym w art. 3.2.a dyrektywy, jest tworzenie obszarów ochrony. Są nimi wyznaczone dla ptaków obszary Natura 2000, ale mogą być także krajowe formy ochrony przyrody, np. parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe (okresowe skupienia ptaków mogą być ważnym elementem krajobrazu!) lub użytki ekologiczne. Funkcjonowanie takich obszarów może potencjalnie wymagać w każdym z nich stworzenia „miejsc bezpiecznych dla ptaków”, np. spokojnych żerowisk lub noclegowisk. Tymczasem polskie prawo nie zawiera mechanizmów, które – poza parkami narodowymi i rezerwatami – umożliwiałyby zastosowanie w takich obszarach chronionych środka ochronnego polegającego na wyłączeniu pewnych miejsc z polowania lub na ograniczeniu polowania.

W dokumentacjach do planów zadań ochronnych obszarów Natura 2000 chroniących ptaki wielokrotnie wskazywano na potrzebę wyłączenia z polowań pewnych fragmentów obszaru i stworzenia w nich bezpiecznych ostoi (np. noclegowisk) dla ptaków, albo wyłączenia z polowań szlaków dolotu lub rozlotu ptaków z takich kluczowych miejsc. Jednak delegacja ustawowa do sporządzania planów zadań ochronnych nie zawiera podstaw do bezpośredniego wprowadzenia takich środków; regionalni dyrektorzy ochrony środowiska zapisują co najwyżej *zwrócenie się do zarządcy obwodu łowieckiego o ograniczenie polowań w krytycznych miejscach i czasie*.

Celowe jest, by organy odpowiedzialne za ochronę form ochrony przyrody mogły, w ramach swoich kompetencji organizowania tej ochrony, bezpośrednio wprowadzać środki ochronne polegające na wyłączeniu lub ograniczeniu, w określonych miejscach, możliwości polowania. Dotyczy to w szczególności polowań na ptaki, ale niekiedy dla ochrony np. bezpiecznych noclegowisk ptaków – może być potrzebne także ograniczenie w tych miejscach możliwości polowań na inne gatunki.

Zakłócanie funkcjonowania innych środków ochronnych wdrożonych dla ptaków, w tym poza obszarami chronionymi

Do środków ochrony ptaków, o których mowa w art. 2 dyrektywy ptasiej, należą także: *utrzymanie i gospodarowanie, zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk; przywracanie zniszczonych biotopów; tworzenie biotopów*. Środki te mają być wdrażane zarówno w ramach obszarów chronionych, jak i poza nimi.

Środki te mogą i powinny wdrażać różne podmioty, także niebędące organami ochrony przyrody – np. prywatni właściciele gruntów (tak osoby fizyczne jak i prawne), Lasy Państwowe, czy wreszcie sami dzierżawcy lub zarządcy obwodów łowieckich.

Zdarza się jednak, że stworzony przez właściciela gruntu biotop ptaków staje się miejscem polowania na ptaki przez inne osoby; bowiem prawo polowania nie zależy od własności gruntu. W obecnym stanie prawnym możliwość sprzeciwu wobec takich polowań ma tylko osoba fizyczna będąca posiadaczem gruntu, nie ma jej np. będąca posiadaczem gruntu organizacja ekologiczna, choćby kupiła grunt specjalnie pod stworzenie optymalnego biotopu dla ptaków. Sytuacje takie oceniamy jako potencjalne zakłócenie środków ochronnych podjętych na rzecz ptaków.

Zakłócanie ochrony gatunków niebędących przedmiotem polowań

Ptaki, które nie są uznane za gatunki łowne, objęte są ochroną gatunkową, zakazującą w szczególności ich umyślnego zabijania, okaleczania, płoszenia i niepokojenia. Szczególnie dotyczy to płoszenia lub niepokojenia w miejscach noclegu, w okresie lęgowym w miejscach rozrodu lub wychowu młodych lub w miejscach żerowania zgrupowań ptaków migrujących lub zimujących. Należy przy tym przypomnieć, że pojęcie umyślności obejmuje także tzw. zamiar ewentualny, czyli skutki, których sprawca wprawdzie nie planuje, ale z którymi racjonalnie powinien się liczyć.

Polowania na ptaki łowne w pewnych sytuacjach powodują naruszenie zakazów obowiązujących w stosunku do współbytujących ptaków chronionych.

Powtarzającym się zjawiskiem jest zabijanie ptaków chronionych wskutek nierozpoznania celu i mylenia ich z gatunkami łownymi. Tam, gdzie wykonano ilościowe badania problemu (Wiehle 2016), wykazały one znaczącą jego skalę. Wydaje się, że problem dotyczy w szczególności par: krzyżówka – krakwa, krzyżówka – płaskonos, cyraneczka – cyranka, gęsi – bernikla białolica. Szczególne ryzyko jest związane z polowaniem w warunkach ograniczonej widoczności.

Należy tu zwrócić uwagę, że tolerowanie systematycznie powtarzających się przypadków nieintencjonalnego, ale umyślnego w sensie prawa, zabijania ptaków chronionych podczas polowań na ptaki łowne, nosi znamiona naruszenia wymogu określonego w art. 5 dyrektywy ptasiej: *ustanowienia powszechnego system ochrony ptaków, zabraniającego w szczególności [z wyjątkiem polowań na gatunki łowne]: umyślnego zabijania lub chwytania jakimikolwiek metodami*. Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie orzekał, że *system ochrony gatunków* to nie tylko same przepisy prawa krajowego, ale także praktyka ich funkcjonowania i ich skuteczność.

Istotne znaczenie może mieć także płoszenie i niepokojenie ptaków chronionych podczas polowania na ptaki łowne. Problem dotyczy np. perkoza dwuczubego, perkozka, często kontynuującego jeszcze okres reprodukcji (wodzenie piskląt) w momencie rozpoczynania sezonu polowań na ptaki współdzielące z nim te same siedliska. Problem dotyczy także noclegowisk chronionych ptaków wodno-błotnych (np. żurawi), dla których polowanie na gatunki łowne jest czynnikiem prowadzącym niekiedy do rozpędzania zgrupowań noclegowych.

PROP rekomenduje, by:

1. Niezwłocznie objąć całorocznym okresem ochronnym gatunki ptaków łownych, które wg danych naukowych wykazują trend spadkowy w skali światowej, europejskiej lub krajowej, a śmiertelność w wyniku polowań w Polsce może utrudnić odwrócenie tego trendu, tj.: gęś zbożową *Anser fabalis*, głowienkę *Aythya ferina*, czernicę *Aythya fuligula*, kuropatkę *Perdix perdix*, a dla ostrożności także łyskę *Fulica atra*. Dla gatunków tych należy docelowo rozważyć trwałe zdjęcie ich z listy gatunków łownych i przeniesienie na listę gatunków chronionych.
2. W szczególności, objąć całorocznym okresem ochronnym gęsi z kompleksu gęsi zbożowej, tj. właściwą gęś zbożową *Anser fabalis* i gęś tundrową *Anser serrirostris*, w województw zachodniopomorskim i lubuskim, co jest jedynym sposobem na uniknięcie zabijania osobników rzadkiej w kraju gęsi zbożowej *Anser fabalis s.str.*;
3. Wprowadzić do ustawy o ochronie przyrody zmiany prawne umożliwiające odpowiednim organom ochrony przyrody, w razie potrzeby, wprowadzanie w obszarach Natura 2000, w parkach krajobrazowych, w użytkach ekologicznych lub w częściach tych obszarów chronionych, środka ochronnego polegającego na zakazie polowania na określone gatunki (w szczególności na ptaki) lub na ograniczeniu terminów lub sposobów takiego polowania. Pożądane byłoby, gdyby środek taki mógł wykraczać poza granice samej formy ochrony przyrody i obejmować także trasy skoncentrowanego dolotu i rozlotu ptaków do/z objętych ochroną miejsc dla nich kluczowych (np. noclegowisk). W ślad za zmianami ustawowymi powinno pójść zalecenie dla organów ochrony przyrody, by ze środka tego korzystały, oraz ogólnopolski monitoring zastosowania tego środka względem znanych miejsc kluczowych dla ptaków.
4. Wprowadzić w art. 27b ustawy Prawo łowieckie dodatkowy ustęp: 2b: *Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości wchodzącej w skład obwodu łowieckiego, powołując się na podjęte działania na rzecz ochrony ptaków, w szczególności przywracanie zniszczonych biotopów; tworzenie biotopów lub utrzymanie i gospodarowanie zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk ptaków, może złożyć oświadczenie o zakazie wykonywania polowania na ptaki na tej nieruchomości w formie pisemnej.*
5. Dostosować warunki polowań na ptaki i okresy polowań do potrzeby wykluczenia naruszeń przepisów o ochronie gatunkowej ptaków współwystępujących z gatunkami łownymi, w tym w szczególności:
 - a. wyłączyć możliwość polowania w warunkach widoczności uniemożliwiającej rozpoznawanie gatunków (w tym w nocy);
 - b. zmienić termin rozpoczęcia okresu polowań na łowne ptaki wodne i wodno-błotne na nie wcześniejszy, niż 15 września, tak by wykluczyć płoszenie współbytujących ptaków chronionych kończących okres reprodukcji;
 - c. wprowadzić do przepisów dotyczących planów łowieckich mechanizm lokalnej oceny ryzyka naruszenia przepisów o ochronie gatunkowej przez polowania (por. część F niniejszej opinii).

6. **Rozszerzyć definicję kłusownictwa w art. 4 ust. 3 ustawy Prawo łowieckie, dodając do niej: *Przez warunki dopuszczalności polowania rozumie się przepisy ustanowione na podstawie niniejszej ustawy oraz przepisy odrębne, mające zastosowanie podczas polowania, w szczególności przepisy o ochronie gatunkowej zwierząt oraz przepisy określające warunki używania i posiadania amunicji ołowianej.***

D. Obowiązek wdrożenia środków ochrony ptaków

Jak wspomniano już wyżej, dyrektywa ptasia zobowiązuje m.in. do wdrażania środków ochrony ptaków, do których należą w szczególności: *utrzymanie i gospodarowanie, zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk; przywracanie zniszczonych biotopów; tworzenie biotopów.* Środki te mają być wdrażane zarówno w ramach obszarów chronionych, jak i poza nimi.

Polska ustawa Prawo łowieckie definiuje cele łowiectwa m.in. jako *ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny.* Polskie prawo stara się ująć w ustawie Prawo łowieckie wszystkie przepisy dotyczące gatunków łownych.

Jeżeli niektóre gatunki ptaków mają pozostać gatunkami łownymi, to wydaje się zasadne, by podmioty realizujące gospodarkę łowiecką były zobowiązane do współdziałania we wdrożeniu, w stosunku do ptaków łownych, środków ochronnych wymaganych dyrektywą, w tym w szczególności do *przywracania zniszczonych biotopów i do tworzenia biotopów ptaków łownych.*

PROP rekomenduje, by do zakresu treści planu łowieckiego dodać obowiązek identyfikacji potrzeb w zakresie gospodarowania zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk, przywracania zniszczonych biotopów, tworzenie biotopów ptaków łownych, a także wykaz działań w tym zakresie. Być może obowiązki te powinny dotyczyć w ogólności zwierzyny – wydaje się jednak, że dyrektywa ptasia wymaga ich ujęcia co najmniej dla ptaków łownych.

E. Transpozycja przepisów UE o ochronie gatunkowej ptaków

Polskie prawo ujmuje w ustawie Prawo łowieckie wszystkie przepisy dotyczące gatunków łownych. W konsekwencji, to w Prawie łowieckim, a nie w ustawie o ochronie przyrody, dokonywana jest dla tych gatunków transpozycja wymogów z art. 5–8 dyrektywy ptasiej (przepisów o ochronie gatunków). W art. 9 Prawa łowieckiego ujęto zakazy: *płatzenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny poza polowaniami i odłowami; wybierania i posiadania jaj i piskląt; wyrabiania i posiadania wydmuszek, niszczenia legowisk, nor i gniazd ptasich; sprzedaży, transportu w celu sprzedaży, przetrzymywania w celu sprzedaży oraz oferowania do sprzedaży żywych lub martwych zwierząt łownych, jak również wszelkich łatwo rozpoznawalnych części lub produktów uzyskanych z tych zwierząt, z wyjątkiem tych zwierząt łownych, które zostały pozyskane zgodnie z prawem lub nabyte w inny legalny sposób.* Wydaje się, że zakazy te obejmują wymogi z art. 5 oraz art. 6.1 dyrektywy ptasiej, choć są nieco szersze, niż wymogi dyrektywy. Jedynym odstępstwem od zakazów są polowania i odłow. W szczególności – odmiennie niż w przepisach o ochronie gatunkowej,

w ustawie o ochronie przyrody nie przewidziano żadnych odstępstw dla gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, np. dla nieumyślnego zniszczenia gniazd lub dla nieumyślnego płoszenia gatunków, jakie może mieć miejsce podczas wykonywania takiej gospodarki.

Brak jest całościowego systemu udzielania zezwoleń na odstępstwa od tych zakazów. Prawo łowieckie przewiduje możliwość udzielania zezwoleń tylko na: *przetrzymywanie zwierzyny osobie, która weszła w jej posiadanie w wyniku osierocenia, wypadku lub innego uszkodzenia ciała zwierzyny, mając na uwadze potrzebę podjęcia koniecznej opieki i leczenia* (art. 9.2) oraz na *płoszenie* (art. 9a).

Procedura udzielania zezwoleń na płoszenie (art. 9a Prawa łowieckiego) nie ogranicza celów, w jakich można dopuścić płoszenie ptaków. W tym zakresie prawo polskie jest, w stosunku do gatunków ptaków łownych, niezgodne z art. 9.1 dyrektywy ptasiej, która wprawdzie zabrania tylko umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy (co jest węższe niż polski zakaz), ale z drugiej strony wymaga, by ewentualne zezwolenia na płoszenie wydawać tylko w ściśle określonych celach: *w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, w interesie bezpieczeństwa lotniczego, w celu zapobiegania poważnym szkodom w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wód, lub w celu ochrony flory i fauny*.

Konstrukcja art. 9a Prawa łowieckiego uniemożliwia uzyskanie w tym trybie zezwolenia na płoszenie nieintencjonalne. Ponieważ nie ma też odstępstwa ogólnego w ustawie, teoretycznie zakazane są wszystkie czynności, które mogą skutkować nieintencjonalnym płoszeniem ptaków łownych – włącznie z gospodarką leśną, rolną i rybacką, a także aktywnościami rekreacyjnymi i turystycznymi mogącymi prowadzić np. do płoszenia kaczek krzyżówek. Trzeba tu zwrócić uwagę, że płoszenie nieintencjonalne może być, w sensie prawnym, płoszeniem umyślnym (w tzw. zamiarze ewentualnym). Z drugiej strony brak jest przepisu penalizującego płoszenie zwierząt łownych.

W konsekwencji zakaz płoszenia jest więc tylko regulacją pozorną, która jest powszechnie ignorowana. Pozorność ta obejmuje również zakres wymagany dyrektywą, tj. *umyślne płoszenie, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, które mogłoby mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy*. W konsekwencji, w tym aspekcie prawo polskie jest, w stosunku do gatunków ptaków łownych, niezgodne z art. 5 lit. d dyrektywy ptasiej.

W ustawie Prawo łowieckie brakuje systemu udzielania zezwoleń na odstępstwa od zakazów innych niż przetrzymywanie i płoszenie. Nie można np. uzyskać zezwolenia na zniszczenie gniazda łownego gatunku ptaka. Brak ograniczenia zakazu do działań umyślnych sprawia, że zakazane są de facto wszystkie czynności, które mogą skutkować zniszczeniem gniazd ptaków łownych. Kontrastuje to z przepisami dotyczącymi gatunków chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, w których odpowiednie procedury derogacyjne są przewidziane. Brak możliwości legalnego uzyskania odstępstw od zakazów nie narusza wprawdzie litery dyrektywy ptasiej (art. 9 określa możliwość, a nie obowiązek zezwalania na odstępstwa), ale sprawia, że zakazy są często ignorowane – co czyni system zakazów nieskutecznym. Nieskuteczność taka sprawia, że prawo polskie jest, w stosunku do gatunków ptaków łownych, niezgodne z art. 5 dyrektywy ptasiej.

PROP rekomenduje zmiany polegające na kompleksowym uregulowaniu zagadnienia odstępstw od zakazów, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2–4 ustawy Prawo łowieckie, zarówno co do ewentualnych odstępstw ogólnych, jak i co do systemu udzielania odstępstw indywidualnych, wskazując przy tym, że regulacja ta musi być zgodna z wymogami art. 5 i art. 9 dyrektywy ptasiej. Konieczne jest także poprawienie przepisów penalizujących naruszenia zakazów. Wydaje się racjonalne, by przepisy w tym zakresie były analogiczne do przepisów ochrony gatunkowej w ustawie o ochronie przyrody, lecz z dopuszczeniem odstępstwa dla polowań.

F. Obowiązek odpowiedniej oceny oddziaływania planów i przedsięwzięć na obszary Natura 2000 i potrzeba oceny oddziaływania na inne elementy środowiska

Dyrektywa siedliskowa UE wymaga w art. 6 ust. 3: *Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu [obszaru Natura 2000], ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.*

Nie ulega wątpliwości, że zarówno roczne, jak i wieloletnie plany łowieckie podpadają pod ten obowiązek. W szczególności roczne plany łowieckie w niektórych przypadkach określają plan odstrzału gatunków będących przedmiotami ochrony w obszarze Natura 2000, a ich potencjalne oddziaływanie na obszar jest więc oczywiste. W praktyce jednak ocena oddziaływania planów łowieckich na obszary Natura 2000 nie jest realizowana. Taka sytuacja narusza zobowiązania wynikające z prawa UE.

Racjonalność systemu ochrony przyrody wymagałaby, by analogicznie oceniać ewentualne oddziaływanie planów łowieckich na krajowe formy ochrony przyrody, w których odpowiednie gatunki ptaków są przedmiotami ochrony.

Orzecznictwo TSUE sugeruje również, że elementem systemu ochrony gatunkowej powinien być także mechanizm oceny ryzyka zdarzeń zabronionych wobec gatunków chronionych.

Dyrektywa siedliskowa w art. 22b wymaga także: *Państwa członkowskie zapewniają, aby celowe wprowadzenie do stanu dzikiego dowolnego gatunku, który nie jest rodzimy na ich terytorium było uregulowane w taki sposób, by nie zaszkodzić siedliskom przyrodniczym w obrębie ich naturalnego zasięgu lub dzikiej rodzimej faunie i florze.* Przepis ten w zakresie ptaków łownych dotyczy bażanta *Phasianus colchicus*. Obecnie wsiedlanie bażantów wymaga, na co najmniej 45 dni przed jego dokonaniem, zgłoszenia ministrowi właściwemu ds. środowiska, który może wystąpić do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o wydanie opinii o wpływie zamierzonego wprowadzenia do środowiska na rodzime gatunki i siedliska przyrodnicze i wnosi sprzeciw, jeżeli wprowadzenie do środowiska będzie szkodliwe dla rodzimych gatunków i siedlisk przyrodniczych. Przepisy te częściowo

transponują wymóg dyrektywy, ale nie są kompletne, gdyż minister może nie zwrócić się o opinię GDOŚ i wyrazić milczącą zgodę na wsiedlenie, pozostając w nieświadomości, że może ono zaszkodzić rodzimej faunie i florze. Natomiast w planach łowieckich planuje się „zasiedlenie” bażantów bez żadnej oceny wpływu na środowisko. Wydaje się, że również ten aspekt planów powinien być oceniany w procedurze ich zatwierdzania.

1. PROP wskazuje, że konieczne jest wprowadzenie do ustawy Prawo łowieckie przepisów wyraźnie wymagających oceny rocznych i wieloletnich planów łowieckich pod kątem oddziaływania na obszar Natura 2000, w tym obowiązku odmowy zatwierdzenia planu, jeżeli nie zostało wykluczone ryzyko jego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000. Plan obejmujący obszar Natura 2000 lub jego część i dotyczący przedmiotów ochrony tego obszaru powinien wymagać uzgodnienia z RDOŚ w tym zakresie.

Zwracamy przy tym uwagę, że do oceny oddziaływania planów łowieckich na obszary Natura 2000 muszą stosować się wymogi wskazane przez Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku C-432/21 z 2 marca 2023 r. dotyczącym planów urządzenia lasu – tj. społeczeństwo musi mieć możliwość inicjowania instancyjnej i sądowej kontroli zatwierdzenia planów, tak w aspektach formalnych jak i merytorycznych; a do czasu dokonania takiej kontroli musi istnieć możliwość zawieszenia wykonania spornych elementów planu.

Sugerujemy także, że mechanizm oceny oddziaływania planów łowieckich na środowisko powinien być wykorzystany także do unikania naruszeń systemu ochrony gatunkowej. Wymóg taki nie wynika wprost z prawa UE, ale jest wyraźnie sugerowany przez orzecznictwo TSUE na temat wymaganych dyrektywami systemów ochrony gatunków zwierząt.

Proponujemy, by mechanizm ten wykorzystać także do oceny wpływu wsiedleń łownych gatunków obcych (w tym bażanta) na siedliska przyrodnicze oraz dziką faunę i florę.

W wymienionych wyżej zakresach plan powinien wymagać zaopiniowania przez organ ochrony przyrody.

2. W przepisach o planach łowieckich sugerujemy ująć jako wymagane elementy planu:
 - a) w wypadku planów obejmujących obszary Natura 2000, w których przedmiotami ochrony są łowne gatunki ptaków: *porównanie szacowanych liczebności ptaków w obwodzie łowieckim z celami ochrony obszaru Natura 2000;*
 - b) w wypadku planów obejmujących formy ochrony przyrody: *ocenę zgodności planu ze środkami ochronnymi uznanymi za niezbędne lub wdrażanymi w tych formach ochrony;*
 - c) we wszystkich planach: *ocenę ryzyka naruszeń, przy wykonywaniu gospodarki łowieckiej, przepisów o ochronie gatunkowej, w szczególności ocenę ryzyka zabijania i płoszenia gatunków chronionych podczas wykonywania polowania, a gdy ryzyko takie zostanie zidentyfikowane – także opis lokalnie przyjętych środków w celu jego uniknięcia, przy czym:*

- w razie braku możliwości uniknięcia ryzyka, pozyskanie gatunków stwarzających ryzyko nie powinno być planowane;
- przypadki stwierdzonych naruszeń ochrony gatunkowej przy wykonywaniu polowania w ciągu ostatnich 10 lat są obligatoryjnymi przesłankami do identyfikacji ryzyka.

- Bibliografia

- Artelle K.A., Reynolds J.D., Treves A., Walsh J.C., Paquet P.C., Darimont C.T. 2018. Hallmarks of science missing from North American wildlife management. *Science Advances* 4: eaao0167.
- Borkowski J. 2012. Polski system łowiectwa na tle rozwiązań europejskich. W: Gwiazdowicz D.J. (red.), *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*. Oficyna Wydawnicza G&P, Poznań: 43–63.
- Buner F.D., Browne S.J., Aebischer N.J. 2011. Experimental assessment of release methods for the re-establishment of a red-listed galliform, the grey partridge (*Perdix perdix*). *Biological Conservation* 144: 593–601.
- Cooch E.G., Guillemain M., Boomer G.S., Lebreton J.D., Nichols J.D. 2014. The effects of harvest on waterfowl populations. *Wildfowl*, Special Issue 4: 220–276.
- Fox A.D., Leafloor J.O. (eds). 2017. A global audit of the status and trends of Arctic and Northern Hemisphere goose populations. *Conservation of Arctic Flora and Fauna International Secretariat*: Akureyri, Iceland.
- Kamieniarz R., Panek M. 2011. Przebieg lęgów wsiedlonych kuropatw pochodzących z hodowli – badania radiotelemetryczne. *Sylwan* 155: 778–783.
- Kear J. 1970. Studies on the development of young Tufted Duck. *Wildfowl* 21: 123–132.
- Kear J. (ed.) 2005. *Ducks, Geese and Swans: Species accounts (Cairina to Mergus)*. Oxford Univ. Press.
- Lancia R.A., Kendall W.L., Pollock K.H., Nichols J.D. 2005. Estimating the number of animals in wildlife populations. W: C.E. Braun (red.), *Techniques for Wildlife Investigation and Management*. The Wildlife Society, Bethesda, Maryland, s. 106–153.
- Marjakangas A., Alhainen M., Fox A.D., Heinicke T., Madsen J., Nilsson L., Rozenfeld S. (Compilers) 2015. *International Single Species Action Plan for the Conservation of the Taiga Bean Goose (*Anser fabalis fabalis*)*. AEWA Technical Series No. 56. Bonn, Germany.
- Matysek M., Bonczar Z., Kajtoch Ł. 2015. Jarząbek *Tetrastes bonasia*. W: Chylarecki P., Sikora A., Cenian Z., Chodkiewicz T. [red.]. *Monitoring ptaków lęgowych. Poradnik metodyczny*. Wydanie 2. GIOŚ, Warszawa.
- Nichols J.D., Oli M.K., Kendall W.L., Boomer G.S. 2021. A better approach for dealing with reproducibility and replicability in science. *Proceedings of the National Academy of Science USA* 118: e2100769118.

- Okarma H., Tomek A. 2008. Łowiectwo. Wydawnictwo H2O.
- Ottenburghs J., Honka J., Heikkinen M.E., Madsen J., Muskens G.J.D., Ellegren H. 2023. Highly differentiated loci resolve phylogenetic relationships in the Bean Goose complex. *BMC Ecology and Evolution* 23: 2.
- Sandercock B.K., Nilsen E.B., Broseth H., Pedersen H.C. 2011. Is hunting mortality additive or compensatory to natural mortality? Effects of experimental harvest on the survival and cause-specific mortality of willow ptarmigan. *Journal of Animal Ecology* 80: 244–258.
- Sikora A., Chylarecki P., Meissner W., Neubauer G. (red.) 2011. Monitoring ptaków wodno-błotnych w okresie wędrówek. Poradnik metodyczny. GDOŚ, Warszawa.
- Sikora D., Kamionka-Kanclerska K., Woźniak B. 2021. Metody określania zagęszczenia populacji jarzábka *Tetrastes bonasia* na przykładzie Lasów Sobiborskich. *Sylvan* 165 (6): 479–488.
- Stawarczyk T. 1995. Strategia rozrodcza kaczek w warunkach wysokiego zagęszczenia na stawach milickich. *Acta Universitatis Wratislaviensis 1790 (Prace Zoologiczne 31)*: 1–110.
- Stawarczyk T. 2018. Zmiany taksonomiczne na liście ptaków krajowych według taksonomii IOC. *Ornis Polonica* 59: 71–77.
- Sutherland W.J. (red.) 2006. *Ecological Census Techniques: a handbook*. 2nd ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wiehle D. 2016 Śmiertelność ptaków w wyniku polowań na Stawach Zatorskich w obszarze Natura 2000 „Dolina Dolnej Skawy”. *Chrońmy Przyrodę Ojczystą* 72 (2): 110–129.
- Wilk T., Chodkiewicz T., Sikora A., Chylarecki P., Kuczyński L. 2020. Czerwona lista ptaków Polski. OTOP, Marki.

dr inż. Andrzej Kepel
przewodniczący PROP
[podpisano elektronicznie]

Otrzymują:

- Pan Mikołaj Dorożała, Podsekretarz Stanu, Główny Konserwator Przyrody
- a/a