

MONITORING PRZESTRZEGANIA PRZEZ KOŁA ŁOWIECKIE I GMINY PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH OGŁASZANIA TERMINÓW POŁOWAŃ ZBIOROWYCH

analiza i wnioski

Inicjatywę wspierają



sieć obywatelska
WATCHDOG[^]

W ramach projektu „[Dla bezpiecznych spacerów w lesie – monitoring i poradnictwo](#)” dofinansowanego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska i Fundusz Obywatelski im. Henryka Wujca w październiku 2023 r. przeprowadziliśmy badanie 311 gmin pod kątem przestrzegania (przez urzędy gmin oraz przez koła łowieckie) przepisów art. 42ab ustawy Prawo łowieckie, dotyczącego publicznego obwieszczenia o miejscach i terminach polowań zbiorowych. Do gmin został wysłany wniosek o udostępnienie informacji publicznej – wskazania miejsca na stronie internetowej gminy, gdzie zostały umieszczone informacje o polowaniach oraz przesłanie dokumentacji źródłowej (informacji od kół łowieckich). W stu losowo wybranych gminach informacje zostały dodatkowo zweryfikowane poprzez próby samodzielnego wyszukania informacji na stronie internetowej oraz analizę sposobu zamieszczenia tych informacji pod względem zgodności z prawem oraz użyteczności dla przeciętnej osoby chcącej pozyskać takie informacje przed wyjściem w teren.

Pod względem zgodności z prawem ([art. 42ab](#)) weryfikowane było:

- czy informacja została nadesłana do gminy w terminie (co najmniej na 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia polowania zbiorowego),
- czy informacja została opublikowana w terminie (to jest nie później niż w terminie 5 dni od dnia jej otrzymania).

Ustawa mówi, że informacja powinna być podana „*przez obwieszczenie i na stronie internetowej urzędu gminy*” nie precyzując jednak, czym konkretnie jest w tym rozumieniu „obwieszczenie” i w jakiej formie na stronie powinny znaleźć się te informacje. Nie definiuje też, jak dokładnie należy określać „miejsce polowania zbiorowego”. W ramach badania sprawdzane więc było również:

- czy informacja zawierała podane miejsce polowania w sposób, który rzeczywiście wskazuje na konkretne miejsce, a nie zawiera określenie typu „cały obwód” (kilka tysięcy hektarów) lub oznaczenia rejonów znane wyłącznie myśliwym,
- czy informacja jest podana w formie obwieszczenia, rozumianego jako jakakolwiek forma informacji pochodząca od wójta / burmistrza, czy też ogranicza się do zamieszczenia pliku nadesłanego przez koło łowieckie,
- czy informacja umieszczona została na stronie zgodnie z [zasadami dostępności cyfrowej](#), to jest w szczególności czy najważniejsze z punktu widzenia użytkownika dane (daty i miejsca polowań) są zamieszczone w treści strony – nie tylko w formie możliwej do postrzegania przez osoby z ograniczeniami wzroku, ale też możliwej do zaindeksowania przez wyszukiwarki – czy też zamieszczony jest jedynie skan w formie nieprzeszukiwalnego pliku PDF,
- czy informacja jest w ogóle możliwa do znalezienia na konkretnej stronie (na przykład pod linkiem podanym przez urząd albo po wejściu na stronę z wyszukiwarki), czy też pod konkretnym adresem umieszczone są zbiorczo obwieszczenia albo ogłoszenia z wielu miesięcy, na różne tematy.

Ze względu na niejednoznaczne przepisy, naruszenie prawa można zarzucić urzędowi wyłącznie w przypadku nieopublikowania informacji o polowaniach w ogóle lub opublikowania ich z przekroczeniem terminu (w szczególności opublikowania informacji już po odbyciu polowania). W przypadkach jednoznacznego stwierdzenia takich uchybień, kierowane były zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (niedopełnienia obowiązków). Wszystkie takie sprawy zostały jednak umorzone ze względu na brak znamion czynu zabronionego. W dwóch najbardziej rażących przypadkach (podejrzenia sfalszowania daty w zamieszczonym w BIP dokumencie oraz sytuacji, gdy przez brak informacji o polowaniach doszło do niebezpiecznego spotkania turysty z polującymi myśliwymi) złożone zostały zażalenia na umorzenie i obecnie postępowania odwoławcze trwają.

































Podsumowanie badania zawiera poniższa tabela. Zrezygnowaliśmy z wyliczenia wskaźników procentowych (np. 60% gmin umieszcza informacje o polowaniach w Biuletynie Informacji Publicznej, a 40% na „zwykłej” stronie internetowej) gdyż nie mają one praktycznego znaczenia dla wniosków z badania i sformułowanych postulatów. Należy stwierdzić, że spośród wszystkich sprawdzonych gmin, mniej niż 10 opublikowało informacje o polowaniach w sposób, który byłby zgodny z oczekiwaniami autorów badania (to jest w formie informacji pochodzącej wyłącznie od urzędu, umieszczonej na stronie w formie postrzegalnej i indeksowalnej, w miejscu strony umożliwiającym jego odnalezienie przez jednoznaczne kategorie menu), przy czym w większości przypadków ta informacja i tak była niepełna, to znaczy nie określono w niej miejsca polowania (na co jednak urząd nie miał wpływu).



























W tabeli nie oznaczano przypadków, gdy urząd nie udzielił informacji publicznej w terminie i konieczne było zainicjowanie postępowania administracyjnego (w trzech przypadkach zakończonego wyrokiem WSA stwierdzającym bezczynność), gdyż celem tego monitoringu nie było sprawdzanie jak urzędy gmin realizują obowiązki wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej (takich badań przeprowadzono już wiele).

































Pełny przebieg monitoringu, to jest cała korespondencja prowadzona z poszczególnymi urzędami, dostępna jest na stronie systemu Fedrowanie (prowadzonego przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska) pod adresem <https://fedrowanie.siecobywatelska.pl/monitoringi/polowania-zbiorowe-2023>






























W poniższej tabeli przy nazwie każdej gminy znajduje się link do konkretnej odpowiedzi udzielonej przez urząd w ramach masowego wystania wniosków o informację publiczną. W kolejnej kolumnie znajduje się link do konkretnej strony, podanej przez urząd w odpowiedzi na wniosek, gdzie według urzędu podane są do publicznej wiadomości miejsca i terminy polowań zbiorowych. Kliknięcie w ten link pozwoli samodzielnie ocenić użyteczność zamieszczonych informacji dla osoby chcącej sprawdzić, czy w miejscu planowanej wycieczki odbędzie się polowanie zbiorowe.

Kolumny „forma” i „sposób zamieszczenia informacji” oznaczają, czy informacja była umieszczona w treści strony internetowej (w formie postrzegalnej i indeksowalnej), czy też wyłącznie w oddzielnym pliku (np. PDF). Zaznaczono, czy jest to informacja pochodząca od urzędu („obwieszczenie”), czy też na urzędowej stronie jedynie automatycznie zamieszczono skan pisma pochodzącego od koła łowieckiego (tzw. kalendarzyki polowań). Możliwy jest też model „mieszany”, to znaczy urząd tworzy *pro forma* dokument zatytułowany „obwieszczenie” ale niezawierający treści poza odesłaniem do załączników, którym są kalendarzyki polowań poszczególnych kół łowieckich.






















nazwa gminy	link do udzielonej informacji publicznej	gdzie zamieszczono informację	link do strony www lub BIP	forma informacji	sposób zamieszczenia informacji	bezużyteczne określenie miejsca polowania	uchybienie terminu	informacja trudna do znalezienia na stronie
Aleksandrów Łódzki	link		www	obwieszczenie	w treści strony			
Bartniczka	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Bełchatów	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Błaszki	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			
Bolimów	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Boniewo	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Brzesko	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Brzeźnio	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Brzozie	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Brzuze	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Buczek	link		www	obwieszczenie	w plikach PDF			
Burzenin	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			
Bystrzyca Kłodzka	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Cedynia	link		www	obwieszczenie	w treści strony			
Chełmża	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach DOC			

Chocień	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Chojna	link		www	obwieszczenie	w treści strony			
Czarnożyty	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Dalików	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			
Daszyna	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Dąbrowa	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Dobroń	link		BIP	obwieszczenie	w treści strony			
Dobryzycze	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Domaniewice	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Dukla	link		www	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Działoszyn	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Gnojnik	link		www	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Golczewo	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Gomunice	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Gostycyn	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Goszczanów	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Góra Św. Małgorzaty	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Górzno	link	nie znaleziono informacji na podanej stronie						

Grabów	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Grudusk	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Inowódz	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Jastrzębie-Zdrój	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Jeżów	link		www	obwieszczenie	w plikach PDF			
Karnice	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach ZIP			
Kiernozia	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Kleszczów	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Kowalewo Pomorskie	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			
Krempna	link		www	tylko kalendarzyki	w różnych plikach			
Krzeszowice	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Krzyż Wielkopolski	link		BIP	obwieszczenie	w treści strony			
Krzyżanów	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Limanowa	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach JPG			
Lisewo	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Lniano	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Lubicz	link	nie znaleziono informacji na podanej stronie						
Lubień Kujawski	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			

Lutomiersk	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach DOC			
Łabiszyn	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Łowicz	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Międzylesie	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Mniszków	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Moszczenica	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			
Mrocza	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Nowa Wieś Wielka	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Nowe	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Nowe Ostrowy	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Obrowo	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Oporów	link	gmina nie otrzymała żadnych zawiadomień od kół łowieckich						
Osiek	link	gmina nie otrzymała żadnych zawiadomień od kół łowieckich						
Osiężyny	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Oświęcim	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Pabianice	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Piątek	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Piotrków Kujawski	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			

Radomsko	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Radziejowice	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Rawa Mazowiecka	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Regnów	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Rogowo	link		www	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Rokiciny	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Rusiec	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach JPG			
Ryńsk	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Rypin	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Sępólno Krajeńskie	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach JPG			
Sicienko	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Skiernewice	link	podana przez gminę strona nie działa						
Skomlin	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach JPG			
Słupia	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Sośno	link	podana przez gminę strona nie działa						
Świekatowo	link	gmina nie otrzymała żadnych zawiadomień od kół towieckich						
Świerżno	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Topólka	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			

Tuchola	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Tuszyn	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Uniejów	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Waganiec	link		www	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Warlubie	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						
Warta	link		BIP	tylko kalendarzyki	w plikach PDF			
Wartkowice	link		BIP	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Wąpielsk	link		www	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach PDF			
Wieliszew	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			
Więcbork	link		www	kalendarzyki jako załączniki do obwieszczenia	w plikach JPG			
Zabór	link		BIP	obwieszczenie	w plikach PDF			
Zgierz	link		BIP	obwieszczenie	w treści strony			
Żarnów	link		BIP	obwieszczenie	w treści strony			
Żytno	link	gmina nie opublikowała informacji na stronie						

WNIOSKI

O ile nieopublikowanie w ogóle informacji o polowaniach lub opublikowanie ich po terminie jest faktem, który można jednoznacznie stwierdzić i udowodnić, o tyle określenie czy informacja zamieszczona jest w sposób wygodny i funkcjonalny zawsze będzie subiektywne. Po przeanalizowaniu kilkuset stron internetowych gmin można jednak pokazać pewne prawidłowości i na tej podstawie ocenić funkcjonowanie całego systemu, który w zamyśle ustawodawcy miał dać lokalnym społecznościom wiedzę na temat tego, kiedy i gdzie w pobliżu ich miejsca zamieszkania mogą odbywać się polowania zbiorowe (oraz ewentualnie skorzystać z możliwości złożenia „sprzeciwu” o którym mowa art. 42ab ust. 3, dotyczącego polowania zaplanowanego na terenie prywatnym).

Obecny przepis, wprowadzony do ustawy w 2018 roku, wywodzi się z wcześniejszego przepisu z 1997 roku występującego wyłącznie w rozporządzeniu (tzw. „regulamin polowania”) mówiącego, iż „dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego powiadamia właściwego nadleśniczego oraz zarząd gminy o terminie polowania [zbiorowego] na siedem dni przed jego rozpoczęciem”. W 2005 roku ten przepis rozporządzenia przybrał brzmienie „dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego kierując się troską o bezpieczeństwo osób i mienia, o terminach organizowanych przez siebie polowań zbiorowych zawiadamia właściwych miejscowo nadleśniczych oraz wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”. W ustawie przepis ten nakłada obowiązki już nie tylko na samych myśliwych, ale też na organy gminy. Jest to punkt, w którym rozmywa się odpowiedzialność za skuteczne powiadomienie osób postronnych o miejscach i terminach polowania. Termin rozpoczęcia i zakończenia oraz miejsce polowania zbiorowego są podawane do publicznej wiadomości przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – to może zadziałać wyłącznie wtedy, gdy wcześniej otrzyma on te informacje od koła łowieckiego. Gdy ich nie otrzyma w ogóle, otrzyma je po terminie lub otrzyma je w formie niepełnej (na przykład bez podanych miejsc, albo bez podanych godzin rozpoczęcia i zakończenia) nie dysponuje od skutecznym mechanizmem wyegzekwowania tych informacji od koła łowieckiego i to jeszcze w ramach kilkudniowego terminu.

Przekazana przez koło łowieckie informacja najczęściej ma formę pliku PDF z „kalendarzykiem” polowań na cały sezon, gdyż taka jest zwyczajowa forma konstruowania tego typu informacji przez koła łowieckie (w tej samej formie umieszczają ją na stronach internetowych swoich kół, w mediach społecznościowych, rozsyłają do swoich członków itp.). Umieszczenie jej na stronie w internetowej w formie jaką być może miał na myśli ustawodawca, to jest „obwieszczenia”, wymagałoby od urzędnika w gminie ręcznego przepisywania całej tabelki, często z kilkudziesięcioma datami i nazwami miejscowości przy każdej dacie. W gminach sprawy łowieckie zazwyczaj prowadzone są przez jednoosobowy referat w wydziale rolnictwa, zatrudniony urzędnik ma obowiązki związane z szacowaniem szkód, opiniowaniem rocznych planów łowieckich i wniosków o dzierżawę. W tej sytuacji umieszczenie na stronie po prostu gotowego pliku PDF nadesłanego przez koło łowieckie wydaje się wystarczającą formą spełnienia obowiązku ustawowego. Jest to też związane ze sposobem działania mechanizmów zarządzania treścią na stronach internetowych urzędów oraz biuletynach informacji publicznej, gdzie po prostu dużo prostsze jest zamieszczenie załącznika niż edytowanie treści strony. Kolejnym powodem jest przywiązanie urzędów do papierowej wersji dokumentów, na których stawia się parafki, pieczątki i dopiero ewentualnie na samym końcu dokument jest poddawany skanowaniu do pliku. Zamieszczenie informacji „po prostu na stronie”, bez pieczętek i podpisów, może się wydawać urzędnikowi zbyt mało formalne jak na obowiązek wynikający z ustawy.

Wydaje się, że ustawodawca konstruując treść przepisu art. 42ab miał na myśli przede wszystkim dotarcie z informacjami o polowaniach do społeczności lokalnej, do mieszkańców danego obwodu łowieckiego, również do osób posiadających nieruchomości na terenie, na którym planowane jest polowanie zbiorowe. W tym duchu obowiązek informacyjny jest też realizowany przez gminy, które podają informacje o miejscach i terminach polowań „w sposób zwyczajowo przyjęty”, a więc np. rozsyłając informacje do sołtysów z prośbą o zamieszczenie wydruku na wiejskich tablicach ogłoszeń, na przystankach autobusowych itp. – a na stronach internetowych umieszczają obwieszczenia w zakładkach zatytułowanych „rolnictwo”. Umyka tutaj cały aspekt docierania z informacją o potencjalnym niebezpieczeństwie do osób przyjeżdżających na teren gminy jedynie turystycznie, rekreacyjnie, na przykład na grzybobranie lub jednodniowy spacer po lesie. Takie osoby często nie wiedzą nawet na terenie jakiej gminy się znajdują w danym momencie. Nawet gdyby przyszło im do głowy sprawdzenie na stronie www informacji o zagrożeniach polowaniami zbiorowymi, korzystając w lesie z telefonu i trafiając na stronę gminy z wyszukiwarki będą miały trudność w odczytaniu tabelki umieszczonych w nieedytowalnych plikach graficznych.

POSTULATY

Częściowe usprawnienie sposobu zamieszczania informacji na stronach gminy teoretycznie jest możliwe do osiągnięcia poprzez apele do gmin i promowanie „dobrych praktyk”. Sama realizacja monitoringu spowodowała, że urzędnicy zwracali się do nas z pytaniem, czy „prawidłowo” umieszczają na stronie internetowej informacje o polowaniach (niektóre gminy nie robiły tego w ogóle i dopiero na skutek otrzymanego wniosku o udostępnienie informacji urzędnicy dowiedzieli się o istniejącym od 2018 roku obowiązku), reagując pozytywnie na nasze sugestie, na przykład w zakresie umieszczania informacji nie w formie załączników. Biorąc jednak pod uwagę liczbę gmin w Polsce (2500) wydaje się to wyłącznie półśrodkiem. Cały czas pierwszym ogniwem łańcucha jest dostarczenie gminie pełnych informacji przez koła łowieckie. Niedopełnienie obowiązków określonych w art. 42ab przez dzierżawcę obwodu łowieckiego nie jest w żaden sposób penalizowane w ustawie (ewentualnie mogłoby wypełniać znamiona wykroczenia z art. 73 kw „*kto nie zawiadamia odpowiedniego organu o niebezpieczeństwie...*”). Myślimy często nie są w stanie z wielomiesięcznym wyprzedzeniem podać w zgłoszeniu dokładnego miejsca polowania (stąd określenia typu „cały obwód”), z kolei zawiadamianie urzędu oddzielnie o każdym polowaniu z 14-dniowym wyprzedzeniem generowałoby też dodatkową pracę po stronie urzędu (w praktyce jednoosobowego referatu), który musiałby za każdym razem wydawać nowe obwieszczenie i umieszczać je na stronie (a także rozsyłać do sołtysów itp.), co właściwie też nie przekładałoby się na użyteczność informacji publikowanych w internecie (kilkadziesiąt oddzielnych obwieszczeń zamiast jednej tabelki z terminami).

Kierując się troską o wprowadzenie efektywnego systemu powiadamiania osób postronnych o odbywających się na publicznych terenach polowaniach naszym postulatem *de lege ferenda* jest rozszerzenie istniejącego już obowiązku wpisywania polowań indywidualnych do elektronicznej książki polowań o obowiązek wpisywania z ustalonym wyprzedzeniem polowań zbiorowych do elektronicznego rejestru zawierającego dokładne określenie (w postaci koordynatów GPS) miejsca polowania i następnie umożliwienie każdemu pobierania z takiego rejestru danych o miejscu i terminie polowania, również w sposób zautomatyzowany (na przykład w formie nakładki na istniejące aplikacje mapowe). Wprowadzenie takich zmian legislacyjnych wymaga współpracy Ministra Klimatu i Środowiska z Ministrem Cyfryzacji. Postulujemy, aby był to jeden z tematów, którymi zajmie się zespół do spraw reformy łowiectwa, którego powołanie przy MKiŚ jest niebawem planowane.