

Warszawa, 13 maja 2022 r.

BAS-WAP-600/22

Pan Poseł  
Sławomir Piechota  
Przewodniczący Komisji  
do Spraw Petycji

### **Opinia prawna**

#### **w sprawie petycji dotyczącej zmiany art. 9 ust. 2 ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (BKSP-144-IX-577/22)**

##### **I. Treść i cel petycji**

Przedmiotem petycji jest postulat zmiany art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2020 poz. 204; dalej jako ustawa). Wnioskodawca postuluje nowelizację tego przepisu „poprzez modyfikację katalogu wyrobów pirotechnicznych w taki sposób, aby wyłączyć z użytku publicznego wyroby pirotechniczne generujące wysoki i średni poziom hałasu”. Jak wynika z treści petycji postulat Wnioskodawcy dotyczy wyrobów pirotechnicznych widowiskowych oznaczonych przez producenta zgodnie z obowiązującymi zasadami klasą F3 i F4.

Autor petycji wskazuje, że „praktyka dnia codziennego, w szczególności w okresie Sylwestra i Nowego Roku pokazuje, iż wyroby pirotechniczne w postaci fajerwerków i petard są używane w sposób nieodpowiedzialny, powodujący zakłócenie porządku publicznego i zasad współżycia społecznego. Wskazać bowiem należy, iż właściwe użytkowanie tych wyrobów również wywołuje hałas mogący powodować niepokój i dyskomfort ludzi i zwierząt (w tym także zwierząt domowych)”.

Celem petycji jest „doprowadzenie do sytuacji, w której zostaną wycofane z rynku wyroby pirotechniczne, które mając średni i wysoki poziom hałasu, generują w zwierzętach oraz ich właścicielach stres i cierpienie. Zmniejszenie ilości takich wyrobów ma również aspekt zdrowotny i finansowy, gdyż szkody materialne, a przy tym zdrowotne obywateli zostaną zmniejszone”.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Realizacja postulatów zawartych w petycji wymaga zmiany wskazanej w niej ustawy, a zatem przedmiot petycji mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach. Wniesiona została w interesie publicznym.

## **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

1. Przedmiotem petycji jest postulat ustanowienia zasad ograniczających używanie fajerwerków i petard czyli wyrobów pirotechnicznych generujących określony poziom hałasu. Zasady nabywania, przechowywania i używania wyrobów pirotechnicznych unormowane zostały w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych (Dz. Urz. UE L 178 z 28.6.2013, s. 27; dalej jako „dyrektywa 2013/29/UE”), ustawie z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 204, ze zm., dalej jako u.m.w.) oraz rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla wyrobów pirotechnicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 818).

Pojęcie „wyrobów pirotechnicznych” na gruncie u.m.w. oznacza „każdy wyrób zawierający materiały pirotechniczne, które są jedną z odmian materiałów wybuchowych, będące materiałem lub mieszaniną materiałów przewidzianych do wytwarzania ciepła, światła, dźwięku, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów w wyniku samopodtrzymującej, egzotermicznej reakcji chemicznej” (art. 3 pkt 35 u.m.w.). Z kolei „wyroby pirotechniczne widowiskowe” to zgodnie z art. 3 pkt 38 u.m.w. „wyroby pirotechniczne przeznaczone do celów rozrywkowych”.

W art. 9 ust. 1 u.m.w. ustanowiona została generalna zasada, zgodnie z którą nabywanie, przechowywanie, używanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego wymaga uzyskania pozwolenia. Jeden z wyjątków od tej zasady unormowany został w art. 9 ust. 2 u.m.w., który przewiduje, że „nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych, o

których mowa w art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a”. Zgodnie z art. 62c ust. 1 Producent dokonuje klasyfikacji wyrobów pirotechnicznych wprowadzanych do obrotu w zależności od sposobu ich używania, przeznaczenia i stopnia zagrożenia, w tym poziomu hałasu. Wyroby pirotechniczne widowiskowe obejmują cztery klasy:

a) klasa F1: wyroby, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym poziomem hałasu, przeznaczone do użytku w budynkach oraz na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków,

b) klasa F2: wyroby, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niskim poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków,

c) klasa F3: wyroby, które podczas działania charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na dużych, otwartych przestrzeniach na zewnątrz budynków,

d) klasa F4: wyroby, które podczas działania charakteryzują się wysokim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, określane również jako wyroby pirotechniczne widowiskowe do zastosowań profesjonalnych, przeznaczone do obsługi i użytku wyłącznie przez osoby posiadające wiedzę specjalistyczną.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 u.m.w. nie jest konieczne uzyskiwanie pozwolenia na nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych oznaczonych klasą F1 (bardzo niski stopień zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotny poziom hałasu), F2 (niski stopień zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niski poziom hałasu) oraz F3 (średni stopień zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwy dla zdrowia ludzi poziom hałasu). Tej grupy wyrobów pirotechnicznych dotyczy odesłanie zawarte w art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c. Pozostałe przypadki zwolnione z obowiązku uzyskiwania pozwolenia – irrelewantne z perspektywy postulatów zawartych w petycji - dotyczą: (1) art. 62c ust. 1 pkt 2 lit. a - wyrobów pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego oznaczonych klasą T1 (wyroby, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska) oraz (2) art. 62c ust. 1 pkt 3 lit. a czyli pozostałych wyrobów pirotechnicznych oznaczanych klasą P1 (wyroby inne niż wyroby klas F1-F3 i T1,

które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska).

Trzeba podkreślić, że z obecnego brzmienia art. 9 ust. 2 u.m.w. wynika, że nabywanie, przechowywanie lub używanie wyrobów pirotechnicznych widowiskowych oznaczonych klasą F4 (wysoki stopień zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwy dla zdrowia ludzi poziom hałasu) wymaga uzyskania pozwolenia. Postulat Wnioskodawcy jest zatem w tym przypadku już zrealizowany.

2. Propozycja Autora petycji (postulat wyłączenia z użytku publicznego wyrobów pirotechnicznych generujących wysoki i średni poziom hałasu) – jakkolwiek nie została sformułowana w postaci konkretnego rozwiązania legislacyjnego – to nie ulega wątpliwości, że jej realizacja zakładać powinna - jak wynika z treści petycji – wyłączenie z katalogu dotychczasowych wyjątków od obowiązku uzyskiwania pozwolenia wyrobów pirotechnicznych oznaczanych klasą F3 i F4. Powyższa konstatacja ujawnia dwa zasadnicze problemy związane z nieprzystawalnością postulowanych środków normatywnych w kontekście deklarowanego celu petycji.

Po pierwsze, terminologia, którą posługuje się Autor petycji odbiega od przyjętej przez ustawodawcę konwencji. Różnice pomiędzy poszczególnymi klasami wyrobów pirotechnicznych widowiskowych dotyczą nie tylko poziomu hałasu ale przede wszystkim stopnia zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska. Analiza art. 62c ust. 1 pkt 1 u.m.w. nie pozostawia wątpliwości, że wbrew przekonaniu Wnioskodawcy żadna z wymienionych w tym przepisie klas nie charakteryzuje się „wysokim poziomem hałasu” (dotyczy to również klasy F4). Spektrum poziomu hałasu generowanego przez wyroby pirotechniczne zaliczane do poszczególnych klas rozciąga się od „nieistotnego poziomu hałasu” (klasa F1), przez „niski poziom hałasu” (klasa F2), po „nieszkodliwy dla zdrowia ludzi poziom hałasu” (klasa F3 i F4). Cechą, która dodatkowo różnicuje klasy tych wyrobów jest stopień zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska. W tym wypadku skalę rozpoczyna „niski” stopień (klasa F1 i F2), przez „średni stopień” (klasa F3), po „wysoki stopień zagrożenia” (klasa F4). Błędne odczytania klasyfikacji zawartej w art. 62c ust. 1 pkt 1 u.m.w. prowadzi Wnioskodawcę do przekonania, że ograniczenie publicznej dostępności wyrobów oznaczonych klasą F3 i F4 wyeliminuje dostęp do środków „generujących wysoki i średni poziom hałasu”. Trudno jednak nie dostrzec, że wyroby należące do klasy F4 już w obecnym stanie nie są publicznie dostępne – w tym znaczeniu, że ich nabywanie, przechowywanie oraz używanie wymaga pozwolenia (art. 9 ust. 1

u.m.w.). Zwraca również uwagę, że charakterystyka obu klas, do których odnosi się Wnioskodawca, w odniesieniu do poziomu generowanego hałasu nie została opisana przez ustawodawcę jako odpowiednio „wysoki” i „średni poziom”, lecz ujęta została w obu wypadkach jako „nieszkodliwy dla zdrowia ludzi poziom hałasu”.

Po drugie, Wnioskodawca, opowiadając się przeciwko publicznej dostępności wyrobów pirotechnicznych, „generujących wysoki i średni poziom hałasu”, nie dostrzega, że zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla wyrobów pirotechnicznych maksymalny poziom hałasu wytwarzanego przez wyroby pirotechniczne należące do klas F1-F3, określony został w ten sam sposób. Innymi słowy wszystkie publicznie dostępne petardy i fajerwerki muszą spełniać tak samo określoną normę hałasu. Zgodnie z pkt II.2. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 czerwca 2016 r. maksymalny poziom natężenia emitowanego dźwięku wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klas F1-F3 „nie może przekraczać 120 dB (A, imp) lub równoważnego poziomu natężenia dźwięku mierzonego inną odpowiednią metodą, w bezpiecznej dla użytkownika odległości”. Rozporządzenie nie różnicuje wymagań stawianych wyrobom należącym do poszczególnych klas w odniesieniu do poziomu natężenia generowanego dźwięku, a jedynie w odniesieniu do bezpiecznej odległości, w której powinien znajdować się użytkownik w trakcie działania wyrobu pirotechnicznego widowiskowego (odpowiednio 1,8 i 15 metrów). Ponadto w wyrobach pirotechnicznych klasy F1 masa piorunianu srebra w opadających resztkach materiału pirotechnicznego nie może przekraczać 2,5 mg (pkt II.2. pkt 1 lit. c załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 czerwca 2016 r.).

Skoro zatem wszystkie dostępne publicznie petardy i fajerwerki (wyroby pirotechniczne widowiskowe klasy F1-F3) muszą spełniać tę samą normę hałasu, to bezzasadne wydaje się przekonanie, że ograniczenie dostępu do wyrobów należących do klasy F3 doprowadzi do realizacji zakładanego przez Wnioskodawcę celu czyli spowoduje wyeliminowanie fajerwerków i petard generujących wysoki i średni poziom hałasu. Prosta kwerenda internetowa jednoznacznie dowodzi, że powszechnie stosowane w trakcie sylwestra petardy i fajerwerki klasyfikowane są jako wyroby pirotechniczne klasy F2 (postulat Wnioskodawcy nie dotyczy jednak wyrobów zaliczanych do tej klasy).

3. Istotny aspekt rozważanej propozycji wiąże się z zakresem harmonizacji rynku wyrobów pirotechnicznych w prawie Unii Europejskiej. Należy pamiętać, że unormowania przyjęte w ustawie o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego w

zakresie dotyczącym wyrobów pirotechnicznych widowiskowych odpowiadają postanowieniom dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych (Dz. Urz. UE L 178 z 28.6.2013, s. 27), dalej jako „dyrektywa 2013/29/UE”. Dyrektywa ustanawia przepisy, których celem jest osiągnięcie swobodnego przepływu wyrobów pirotechnicznych na rynku wewnętrznym przy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony i bezpieczeństwa konsumentów, przy uwzględnieniu odpowiednich aspektów związanych z ochroną środowiska (art. 1 ust. 1). Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2013/29/UE państwa członkowskie nie mogą zabraniać, ograniczać czy utrudniać udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych spełniających wymagania tej dyrektywy. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu art. 4 powyższa zasada nie stoi na przeszkodzie przyjęcia przez państwa członkowskie środków uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony lub ochrony środowiska, służących zakazowi lub ograniczeniu posiadania, używania lub sprzedaży ludności wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy F2 i F3, wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku teatralnego i innych wyrobów pirotechnicznych (art. 4 ust. 2 dyrektywa 2013/29/UE). Trzeba zarazem podkreślić, że przyjęta w u.m.w. i rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla wyrobów pirotechnicznych klasyfikacja wyrobów pirotechnicznych widowiskowych w pełni pokrywa się z klasyfikacją przyjętą w dyrektywie 2013/29/UE (por. załącznik nr 1 do dyrektywy).

W konsekwencji należy przyjąć, że art. 4 ust. 2 dyrektywy 2013/29/UE zezwala państwom członkowskim na przyjęcie środków uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony lub ochrony środowiska, służących zakazowi lub ograniczeniu posiadania, używania lub sprzedaży ludności wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy F2 i F3<sup>1</sup>. Wyjątek ten nie odnosi się jednak do wyrobów pirotechnicznych widowiskowych, które należą do klasy F1<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> T. Jaroszyński, Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krzysztof Piątkowski), BAS-WAPM-1713/21.

<sup>2</sup> Zgodnie z pkt II.2. pkt 1 lit. a załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań bezpieczeństwa dla wyrobów pirotechnicznych: klasę F tworzą wyroby pirotechniczne, które spełniają następujące kryteria: a) bezpieczna odległość dla użytkownika w trakcie działania wyrobu pirotechnicznego widowiskowego musi wynosić co najmniej 1 m; w uzasadnionych przypadkach bezpieczna odległość może być mniejsza, b) maksymalny poziom natężenia emitowanego dźwięku nie może przekraczać

4. W granicach wyznaczonych przez art. 4 ust. 2 dyrektywy 2013/29/UE ustawodawca zachowuje zatem swobodę w zakresie ograniczenia dostępu do wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy F2 i F3. Ocena celowości wprowadzenia postulowanych przez Wnioskodawcę jest jednak zagadnieniem *par excellence* politycznym, a jego ocena wykracza poza ramy opinii prawnej.

Trzeba w tym kontekście podkreślić aspekt konstytucyjny rozważanego zagadnienia. Ustawa zasadnicza nie zawiera żadnego przepisu, który *expressis verbis* poręczałby „prawa zwierząt”. W świetle przepisów konstytucji zwierzęta nie są podmiotami praw. Za znamienny można uznać fakt, że termin „zwierzę” nieznany jest ustawie zasadniczej. Nie oznacza to jednak, że ochrona praw zwierząt nie znajduje żadnych podstaw konstytucyjnych. Zwierzęta jako nieodłączny element środowiska naturalnego podlegają ochronie ustawodawcy konstytucyjnego. Art. 5 Konstytucji z 1997 r. stanowi, że „Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych” (art. 74 ust. 2 Konstytucji), które ponadto są obowiązane do „zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska” (art. 68 ust. 4 Konstytucji) oraz powinny wspierać „działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska” (art. 74 ust. 4 Konstytucji). Władze publiczne zobowiązane są również do prowadzenia „polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (art. 74 ust. 1 Konstytucji). Nakaz dbałości o stan środowiska ma charakter powszechny i jest obowiązkiem wszystkich adresatów norm konstytucyjnych. Każdy ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie pogorszenie stanu środowiska, a określenie warunków tej odpowiedzialności powierzone zostało o ustawodawcy zwykłemu (art. 86 Konstytucji). Ochrona środowiska jest również jedną przesłanek, które uzasadniać mogą ustanowienie przez ustawodawcę koniecznych w demokratycznym państwie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

W piśmiennictwie wskazuje się, że „środowisko, o którym mowa w art. 5, należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi wszystkie elementy środowiska naturalnego. (...) Z art. 5 Konstytucji nie wynikają adresowane do organów władzy publicznej jednoznaczne nakazy lub zakazy postępowania. Ma on jednak znaczenie normatywne zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Skoro ustawodawca i inne organy

---

120 dB (A, imp) lub równoważnego poziomu natężenia dźwięku mierzonego inną odpowiednią metodą, w bezpiecznej dla użytkownika odległości, c) masa piorunianu srebra w opadających resztkach materiału pirotechnicznego nie może przekraczać 2,5 mg.

stanowiące prawo mają obowiązek realizować cele wskazane w art. 5, przepis ten może służyć do rozstrzygnięcia wątpliwości pojawiających się w procesie wykładni celowościowej. W szczególności wtedy, gdy powstają wątpliwości dotyczące ratio legis regulacji” (P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radzewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 5). W wyroku z 6 czerwca 2006 r., sygn. akt K 23/05, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że „ochrona środowiska jest jednym z elementów bezpieczeństwa ekologicznego, ale zadania władz publicznych są szersze – obejmują też działania poprawiające aktualny stan środowiska i programujące jego dalszy rozwój”.

Ciążący na władzach publicznych obowiązek ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji) rozumiany jest jako nakaz zapewnienia „poszanowania środowiska przez podmioty niepubliczne, co wymaga przede wszystkim działań ograniczających korzystanie z wolności i praw konstytucyjnych, zwłaszcza prawa własności i swobody działalności gospodarczej. Niejako <<z drugiej strony>> tych kwestii dotyczy art. 86, nie tylko nakładając na <<każdego>> obowiązek do dbałości o stan środowiska, ale także nakazując ustanowienie mechanizmu odpowiedzialności za pogorszenie tego stanu. Rodzi to po stronie ustawodawcy obowiązek przyjęcia stosownych regulacji prawnych (...), a po stronie pozostałych władz publicznych – obowiązek ich konsekwentnego egzekwowania (L. Garlicki, M. Derlatka [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 74).

W kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje się, że „ochrona środowiska wymaga m.in. szczególnego nasilenia działań prospektywnych i rzutuje przede wszystkim na ukształtowanie swobody działalności gospodarczej (...)”, zaś „wyraźne wskazanie w art. 31 ust. 3 ochrony środowiska akcentuje nie tylko dopuszczalność, ale i potrzebę ustanawiania ograniczeń wolności i praw z uwagi na ochronę środowiska” (L. Garlicki, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 31).

Ochrona zwierząt jako element ochrony środowiska jest obowiązkiem zarówno władz publicznych jak i wszystkich innych adresatów norm konstytucyjnych. Znaczenie tej wartości może – w określonym kontekście normatywnym – stanowić legitymizowane konstytucyjnie uzasadnienie dla ograniczenia praw i wolności obywatelskich, w tym prawa własności czy swobody prowadzenia działalności gospodarczej.



Drugim, obok wskazanych wyżej wzorców konstytucyjnych, źródłem obowiązków adresatów norm konstytucyjnych wobec zwierząt jest konstytucyjna zasada godności człowieka i wynikający z niej nakaz humanitarnego traktowania zwierząt. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt K 52/13 ochronę zwierząt uzasadniają podstawowe wartości, na których oparty jest porządek aksjologiczny państwa. „W szczególności dotyczy to wartości w postaci <<dobro>>, o którym wspomina wstęp do Konstytucji, a które cenne jest zarówno dla osób wierzących, jak i tych, które uniwersalne wartości wywodzą z innych źródeł. Z godności człowieka (wstęp do Konstytucji, art. 30 Konstytucji), w jej rozumieniu ściśle związanym z podmiotowością człowieka, wynika obowiązek odpowiedzialnego postępowania w stosunku do zwierząt. Świat zwierząt stanowi integralną część otoczenia, w którym człowiek żyje i z którego korzysta, ale za które jest również odpowiedzialny”.

W doktrynie wskazuje się również, że ochrona zwierząt i nakaz ich humanitarnego traktowania pozostają w bezpośrednim związku z ochroną moralności publicznej (czyli drugą przesłanką konstytucyjną, która może uzasadniać ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych). Moralność jest wprawdzie cechą stosunków międzyludzkich, jednak wyznacza również standardy postępowania wobec zwierząt. Powszechnie przyjmuje się dziś, że przedmiotem oceny moralnej może być nie tylko postępowanie człowieka wobec innej osoby, ale także jego postępowanie w stosunku do innych istot zdolnych do odczuwania bólu. Nakaz minimalizowania cierpień zwierząt znajduje zatem uzasadnienie w ocenach moralnych (por. zdania odrębne do wyroku K 52/13).

Ustanawiając ograniczenia w zakresie dostępu publicznego do wyrobów pirotechnicznych widowiskowych ustawodawca powinien mieć na względzie, obok ochrony środowiska, także inne wartości i swobody konstytucyjne. W szczególności dotyczy to wolności działalności gospodarczej, która może być ograniczana wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). Kreowane przez ustawodawcę rozwiązania prawne, ograniczające swobodę działalności gospodarczej, muszą również spełniać zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla realizacji określonych w tym przepisie wartości. Ocena czy dane ograniczenie mieści się w zasadzie proporcjonalności wymaga odpowiedzi na trzy pytania: czy może ono doprowadzić do zamierzonych skutków, czy jest niezbędne dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związane, oraz czy efekty

ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 maja 2012 r., P 11/10). W ocenie Trybunału w sytuacji gdyby okazało się, że postulowane restrykcyjne unormowania prawne wprowadzające ograniczenia nie doprowadzą do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu należałoby rozważyć weryfikację tych rozwiązań, szczególnie gdy można je zastąpić mniej uciążliwymi (wyroki z: 26 marca 2002 r., SK 2/01, 19 grudnia 2002 r., K 33/02 i 17 maja 2006 r., K 33/05).

Warto w tym kontekście tytułem przykładu wskazać, że Komisja Petycji Izby Gmin Parlamentu Zjednoczonego Królestwa opowiedziała się przeciwko petycji postulującej ustanowienie zakazu korzystania z fajerwerków i petard motywowanych m. in. ochroną zwierząt, pomimo, iż zgromadziła ona szerokie poparcie społeczne<sup>3</sup>. Stanowisko Komisji odwoływało się do obaw związanych z nieskutecznością potencjalnego zakazu oraz jego negatywnymi i niezamierzonymi skutkami dla bezpieczeństwa publicznego wiążącymi się z pozyskiwaniem fajerwerków i petard z nielegalnych źródeł. Komisja Petycji Izby Gmin uznała również, że przeciwko ustanowieniu takiego zakazu przemawia interes gospodarczy tych obywateli, których zaangażowali się w produkcję i dystrybucję fajerwerków.

## V. Wnioski

Analiza petycji wskazuje, że zawarta w niej propozycja oparta została na błędnym rozpoznaniu obowiązującego stanu prawnego. Nie znajduje uzasadnienia przekonanie Autora petycji, że ustanowienie ograniczeń w zakresie publicznego dostępu do wyrobów pirotechnicznych widowiskowych należących do klasy F3 (wyroby klasy F4 nie są publicznie dostępne) doprowadzi do zakładanego celu.

W granicach wyznaczonych przez art. 4 ust. 2 dyrektywy 2013/29/UE ustawodawca zachowuje swobodę w zakresie ograniczenia dostępu do wyrobów pirotechnicznych widowiskowych klasy F2 i F3. Ocena celowości wprowadzenia postulowanych przez Wnioskodawcę jest zagadnieniem *par excellence* politycznym, a jego ocena wykracza poza ramy opinii prawnej. Ustanawiając ograniczenia w zakresie publicznego dostępu do wyrobów pirotechnicznych widowiskowych ustawodawca powinien

---

<sup>3</sup> petycja *Ban the sale of fireworks to the public. Displays for licenced venues only*. wniesiona w 2018 r.; petycja zyskała poparcie ponad 300.000 obywateli; <https://petition.parliament.uk/archived/petitions/231147>; <https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmselect/cmpetitions/103/10302.htm>  
Obecnie Paralemnt Zjednoczonego Królestwa rozpatruje kolejną petycję dotyczącą tej problematyki - *Limit the Sale and Use of Fireworks to Organisers of Licensed Displays Only* wniesioną w 2021 r.; również w tym przypadku petycja poparta została przez ponad 300.000; <https://petition.parliament.uk/petitions/319891>

mieć na względzie konstytucyjny ochrony środowiska jak również inne wartości i swobody konstytucyjne. W szczególności dotyczy to wolności prowadzenia działalności gospodarczej, która może być ograniczana wyłącznie ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji).

Autor:

**Wojciech Odrowąż-Sypniewski**

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Paweł Bachmat

*Deskryptory bazy REX: materiały wybuchowe, petycja*

*Weryfikacja: Adam Karczmarek*