

# Co dalej z PZŁ?

Witold Daniłowicz

Ministerstwo Środowiska przedstawiło rekomendacje do projektu zmian ustawy Prawo łowieckie, zgłoszonego przez ministra Szyszkę i procedowanego w sejmowej podkomisji nadzwyczajnej. Na szczególną uwagę zasługują poprawki, które dotyczą Polskiego Związku Łowieckiego, mają one bowiem istotne znaczenie dla ustroju polskiego łowiectwa.

Witold Daniłowicz  
witold.danilowicz@gmail.com



Tytułem przypomnienia trzeba wskazać, że Związek jest zrzeszeniem powołanym przez ustawę Prawo łowieckie, która wyposażała go w osobowość prawną. Oprócz reprezentowania interesów myśliwych wykonuje on zadania z zakresu łowiectwa i ochrony środowiska. Jest to dziedzina, która na mocy art. 5 i 74 Konstytucji RP należy do funkcji państwa. Spośród zadań szczegółowych w tym zakresie powierzonych PZŁ przez Prawo łowieckie można wymienić: prowadzenie gospodarki łowieckiej, ustalanie kierunków i zasad rozwoju łowiectwa, zasad selekcji populacyjnej i osobniczej zwierzyny oraz czuwanie nad przestrzeganiem przez myśliwych prawa, zasad etyki, obyczajów i tradycji myśliwskich. Legitymacja członkowska PZŁ stanowi dokument uprawniający do wykonywania polowań.

Związek działa na podstawie ustawy i statutu uchwalonego przez swoje władze, który nie jest zatwierdzany przez organy państwowe. Autorzy analizujący charakter prawny PZŁ podkreślają jego odrębność w porównaniu ze stowarzyszeniami prywatnoprawnymi. Charakter prawny Związku bywa określany w różny sposób: korporacja prawa publicznego, stowarzyszenie o statusie specjalnym, organizacja o charakterze samorządowym czy wreszcie organizacja społeczna wykonująca funkcje zlecone administracji państwowej. Z drugiej strony w doktrynie podkreśla się, że PZŁ – mimo wykonywania

funkcji publicznych – nie jest organem administracji. Zalicza się go czasami do kategorii niepublicznych podmiotów administrujących lub określa jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej. Powyższe uwagi prowadzą do wniosku o dwoistym charakterze Związku. Jest on stowarzyszeniem myśliwych mającym reprezentować ich interesy, a jednocześnie stanowi swoistą emanację administracji państwowej w zakresie łowiectwa.

## kontrola państwa

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia kontroli państwa nad działalnością PZŁ. Państwu wolno bowiem przekazać niektóre swoje zadania do realizacji przez organizacje prywatne, ale musi zachować możliwość nadzoru nad ich wypełnianiem i rzeczywiście go prowadzić. Zgodnie z Prawem łowieckim nadzór nad Związkiem sprawuje minister właściwy do spraw środowiska, będący naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa. Ministrowi środowiska przysługują w tym zakresie uprawnienia przewidziane dla nadzoru nad stowarzyszeniami przez Ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach.

Uprawnienia kontrolne ministra są jednak bardzo ograniczone. Praktycznie nie ma on szans na zbadanie, czy Związek – wykonujący przecież zadania zlecone mu przez państwo – robi to w sposób racjonalny i prawidłowy. Nie może też zobowiązać PZŁ do podjęcia jakichkolwiek działań. Jak słusznie zwróciła uwagę Najwyższa Izba Kontroli badająca prowadzenie gospodarki łowieckiej, cechą nadzoru wykonywanego na podstawie Prawa o stowarzyszeniach jest „brak możliwości władczego ingerowania organów nadzoru w działalność

stowarzyszeń”. Skłoniło to NIK do wyrażenia opinii, że nadzór ministra nad PZŁ powinien zostać wzmocniony, adekwatnie do zadań z zakresu administracji publicznej wykonywanych przez Związek.

W tym właśnie kierunku zdają się iść poprawki zgłoszone przez Ministerstwo Środowiska. Wśród nich największe emocje budzi dezubekizacja struktur związkowych. Niewątpliwie spowoduje to odświeżenie kadr zarządzających PZŁ, co zapewne wyjdzie na zdrowie tej organizacji. Ministerstwo proponuje również nowy system wybierania władz Związku. Niezależnie od jego ostatecznego kształtu ma on na celu zapewnienie ministrowi wpływu na obsadę personalną władz zrzeszenia. Postulowane zmiany przewidują też zatwierdzanie Statutu PZŁ przez ministra.

Oceniając poprawki zgłoszone przez Ministerstwo Środowiska, trzeba przede wszystkim podkreślić, że ich ogólny kierunek wydaje się prawidłowy. Skoro Związek *de facto* wykonuje funkcje państwa w sferze łowiectwa, to jest naturalne, że nie może pozostawać organizacją w pełni niezależną i samorządną. Państwo musi mieć wpływ na jego działalność i kontrolować sposób, w jaki wypełnia on te zadania. W razie stwierdzenia nieprawidłowości państwo powinno zaś móc dysponować środkami zaradczymi. Obejmuje to również wpływ na to, kto kieruje zrzeszeniem.

Ta argumentacja jednak całkowicie pomija drugą funkcję PZŁ. Stanowi on przecież jednocześnie organizację myśliwych, mającą dbać o ich interesy, w tym także wobec państwa! Trudno sobie wyobrazić, aby w demokratycznym kraju robiła to organizacja, której władze są mianowane przez ministra mogącego ingerować w jej działalność!

Organizacja myśliwych  
zwolniona z wykonywania zadań  
państwa w sferze łowiectwa  
i kontrolowania kół może  
znalazłaby wreszcie czas  
na obronę wizerunku  
łowiectwa i myśliwych!



© Pavol Klimek/Fotolia

Myśliwi mają prawo do własnej, niezależnej od państwa organizacji, która będzie reprezentować ich interesy.

### rozdzielić kompetencje

Jak rozwiązać ten dylemat? Wyjściem byłoby rozdzielenie dwóch wspomnianych wyżej funkcji PZŁ. Taki model wprowadzono np. w Niemczech i w szeregu innych krajów. Kwestie związane z wykonywaniem zadań państwa w sferze łowiectwa powinny zostać przejęte przez administrację rządową lub samorządową. Mogą to być np. wydziały do spraw łowiectwa w urzędach wojewódzkich czy w starostwach powiatowych. Warto się także zastanowić nad zasadnością powołania Państwowej Administracji Łowieckiej.

Obecna składka członkowska w Związku stałaby się roczną opłatą za kartę łowiecką wydawaną przez organ administracji i pokryłaby koszty utrzymania tej nowej struktury organizacyjnej. Skoro dzisiaj składka płacona do PZŁ wystarcza na utrzymanie 49 zarządów okręgowych, to tym bardziej wystarczyłaby na utrzymanie wydziałów w 16 urzędach wojewódzkich. Tak więc realizacja tej koncepcji nie musiałaby się wiązać ze zwiększeniem wydatków budżetowych.

W proponowanym modelu państwo powinno określać i prowadzić politykę łowiecką. W jego kompetencji leżałoby też zatwierdzanie rocznych planów łowieckich i sporządzanie wieloletnich

łowieckich planów hodowlanych. Jednocześnie rolą administracji powinno być nadzorowanie kół w prowadzeniu przez nie gospodarki łowieckiej. Organy administracji mogłyby również organizować egzaminy i wydawać karty łowieckie, stanowiące potwierdzenie posiadania uprawnień łowieckich. Do nich należałoby także wyznaczanie i wydzierżawianie obwodów łowieckich. Oczywiście niektóre z tych funkcji organy administracji powinny realizować we współpracy z PZŁ oraz Lasami Państwowymi.

W tym nowym modelu polskiego łowiectwa PZŁ byłby organizacją myśliwych reprezentującą ich interesy wobec administracji rządowej, samorządowej i Lasów Państwowych. Ponieważ Związek nie wykonywałby funkcji państwa, zakres nadzoru ministra określony w Prawie o stowarzyszeniach w zupełności by wystarczył. W rezultacie myśliwi mieliby swoją organizację, w pełni niezależną i samorządną. Zwolniona z wykonywania zadań państwa w sferze łowiectwa i kontrolowania kół może znalazłaby wreszcie czas na obronę wizerunku łowiectwa i myśliwych!

### samorządność kół

Takie ukształtowanie Związku musiałyby też skutkować zmianą sposobu funkcjonowania kół łowieckich. Dzisiaj wchodzi one w skład struktury organizacyjnej PZŁ. W proponowanym modelu stałyby się one w pełni samodzielnymi stowarzyszeniami. Koło łowieckie

jest bowiem niczym innym jak grupą osób, które wspólnie dzierżawią obwód łowiecki i prowadzą w nim gospodarkę. Mogą to robić, wykorzystując różne formy prawne.

Nie istnieje żaden powód, aby spółki myśliwych podlegały nadzorowi organizacyjnemu jakiegokolwiek organizacji. Nadzór nad ich działalnością (w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki, realizacji planów łowieckich czy przestrzegania zasad prawidłowego myślistwa) pełniłyby nowo powołane organy administracji do spraw łowiectwa. Wszystkie spory między współnikami rozstrzygałyby sądy powszechne. Takie rozwiązanie da myśliwym gwarancję całkowitej niezależności. Majątek kół byłby nienaruszalny, więc ich członkowie nie musieliby się obawiać (tak jak to się dzieje obecnie), że „instancje” wymyślą sposób, aby się do niego dostać.

Na niedawnej manifestacji myśliwych przed Ministerstwem Środowiska pojawiły się transparenty z hasłami domagającymi się samorządności. Jest dla mnie rzeczą zdumiewającą, że obrońcy samorządności w łowiectwie widzą jej potrzebę jedynie w relacjach PZŁ–Ministerstwo, a nie dostrzegają potrzeby niezależności i samorządności kół łowieckich. ●

*Artykuł jest rozszerzoną wersją tekstu opublikowanego w „Rzeczpospolitej” z 6 lutego 2018 r. pod tytułem „Myśliwi chcą mieć niezależną i samorządną organizację”.*