

Nadzór ministra a samorządność PZŁ

Witold Daniłowicz



Zeszłoroczna nowelizacja Prawa łowieckiego znacząco wpłynęła na funkcjonowanie PZŁ i diametralnie zmieniła nasz Związek. Co właściwie zostało z naszej samorządności i kto powinien dbać o interesy myśliwych?

Model organizacyjny łowiectwa w naszym kraju opiera się na założeniu, że państwo nie administruje bezpośrednio łowiectwem i nie kontroluje myśliwych. Tę funkcję powierzono samorządowi łowieckiemu, a konkretnie – PZŁ. Wprawdzie minister nadal pozostaje naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa, ale nie ma podległych mu organów terenowych, których funkcje de facto przejęły organy terenowe PZŁ. Związek może wykonywać te nowe zadania, ponieważ członkostwo w nim jest obowiązkowe dla wszystkich myśliwych. Tak więc PZŁ, lepiej czy gorzej, łączy w sobie funkcje zarówno samorządowe (reprezentacja i obrona interesów myśliwych), jak i administracyjne (zarządzanie łowiectwem i kontrolowanie myśliwych).

droga na skróty

Wprawdzie od wielu lat pojawiały się głosy, że z samorządnością w Związku jest nie najlepiej, ale winę za ten stan rzeczy można tylko częściowo przypisać administracji rządowej. Po prostu nie zdaliśmy egzaminu z samorządności i dopuściliśmy do tego, że władzę w PZŁ zagarnęła wąska grupa ludzi, która prowadziła własną politykę. W rezultacie władze państwowe zorientowały się, że choć zgodnie z ustawą minister środowiska sprawuje nadzór nad Związkiem, to praktycznie nie ma on żadnych możliwości wpływu na podejmowane przezeń działania. Stało się to szczególnie widoczne z chwilą pojawienia się problemu rosnących szkód łowieckich, a później także afrykańskiego pomoru świń. W obu przypadkach rolnicy domagali się zdecydowanych działań ze strony administracji rządowej, a tymczasem jej pole manewru wobec Związku było bardzo ograniczone.

W tym miejscu pozwolę sobie nieskromnie zauważyć, że już w lutym 2014 r. w jednym ze swoich pierwszych artykułów opublikowanych na łamach **BŁ** („Czarne chmury nad polskim modelem łowiectwa” w **BŁ** nr 2/2014) przestrzegałem, że takiego modelu organizacyjnego łowiectwa nie da się utrzymać. Przez wielu ówczesnych działaczy związkowych (i nie tylko)



dr Witold Daniłowicz
www.wdanilowicz.pl



© grus44/Fotolia

zostałem wtedy odsądzony od czci i wiary. A jednak okazało się, że miałem rację. W swoich publikacjach postulowałem całkowitą reformę modelu organizacyjnego łowiectwa, polegającą na rozdzieleniu funkcji administracyjno-kontrolnej i samorządowej. Tę pierwszą sprawowałaby państwowa administracja łowiecka podległa ministrowi, a tę drugą – w pełni samorządny PZŁ. Rząd jednak postanowił pójść na skróty i zamiast utworzyć administrację łowiecką (jako przeszkodę podawał nieprawdziwy argument o dużych kosztach), zwiększył zakres nadzoru ministra środowiska nad Związkiem i wyposażył go w dodatkowe środki oddziaływania na PZŁ.

polityzacja PZŁ

Cel zrealizowała ustawa nowelizująca Prawo łowieckie z 22 marca 2018 r. Minister uzyskał przede wszystkim prawo mianowania łowczego krajowego, a pośrednio – także łowczych okręgowych. Wprawdzie wobec protestów myśliwych jego uprawnienie w tym zakresie zostało nieco ograniczone – musi powołać jednego z trzech kandydatów wskazanych przez Naczelną Radę Łowiecką – ale chyba nikt nie ma wątpliwości, że pod rządami nowej ustawy łowczy krajowy to człowiek ministra. Tego stwierdzenia nie należy odbierać jako krytyki pod adresem ani obecnego łowczego krajowego, ani innych osób, które w przyszłości będą sprawować ten urząd. Po pierwsze, wydaje się oczywiste, że w nowelizacji od początku chodziło o to, by minister mógł bezpośrednio zarządzać Związkiem. Po drugie, uważam, że minister powinien mieć możliwość zarządzania łowiectwem, ponieważ jest on odpowiedzialny za

ten dział administracji rządowej. Jeżeli nie powołano osobnej administracji łowieckiej, to jedynym rozwiązaniem pozostało uzyskanie wpływu na organizację zarządzającą łowiectwem, czyli PZŁ. Ten pogląd wyraziłem zresztą w swoim wystąpieniu na ostatnim zjeździe naszego Związku.

Niefortunnym skutkiem bezpośredniego podporządkowania łowczego krajowego (a tym samym Zarządu Głównego, łowczych okręgowych i zarządów okręgowych) ministrowi będzie zapewne polityzacja PZŁ. Należy się spodziewać, że każda zmiana partii rządzącej, a więc również ministra, pociągnie za sobą zmianę łowczego krajowego. To z kolei spowoduje podobne przetasowania w okręgach. Można też oczekiwać, że działania kierownictwa PZŁ będą nakierowane na wspieranie partii rządzącej (jakakolwiek by się ona okazała), ponieważ jej utrzymanie się przy władzy zagwarantuje zachowanie stanowisk przez działaczy związkowych. Nie powinno więc dziwić podejmowanie przez Związek, zwłaszcza w okresie przedwyborczym, różnego rodzaju inicjatyw wspierających (oczywiście pośrednio) partię rządzącą. W tle jak zwykle przewijają się pieniądze. Mam wrażenie, że właśnie to stanowi główny cel wspomnianego przez łowczego krajowego (w wywiadzie w „Łowcu Polskim” nr 5/2019) „planu centralizacji środków finansowych”, pozbawiającego okręgi samodzielności w dysponowaniu swoimi finansami.

ograniczenie niezależności

Kluczowe pytanie nasuwające się po nowelizacji ustawy Prawo łowieckie w 2018 r. dotyczy tego, co właściwie zostało z samorządności w PZŁ i czy jest on nadal związkiem myśliwych czy tylko emanacją administracji rządowej. Odpowiedź zależy w dużej mierze od nas samych i naszych przedstawicieli. Bez wątpienia zakres samorządności uległ wyraźnemu skurczeniu. Jej ostoją pozostają koła łowieckie, które zachowały jeszcze pewien stopień niezależności. Organami samorządowymi w Związku są też zjazdy krajowe i okręgowe (te ostatnie odbywane teraz corocznie). I wreszcie mamy NRŁ, która w nowej strukturze organizacyjnej powinna się stać głównym głosem myśliwych w sprawach łowieckich.

Kluczowym elementem samorządu myśliwych jest oczywiście „podstawowe ogniwo organizacyjne PZŁ”, czyli koło łowieckie. Wprawdzie wspomniana ustawa nowelizacyjna z 2018 r. nie zmieniła zakresu samorządności kół, ale mimo to myśliwi się boją, że w przyszłości tę samorządność zaczną mieć ograniczaną lub nawet ją utracą. Ich obawy wiążą się przede wszystkim ze zbliżającym się wejściem w życie systemu oceny kół, który będzie wykorzystywany przy wydzierżawianiu obwodów łowieckich. Ten system może się okazać doskonałym środkiem nacisku na koła łowieckie przez zarządy okręgowe, mające zupełnie wolną rękę we wskazywaniu kół, z którymi starosta lub nadleśniczy podpisze umowę dzierżawy obwodu. Co więcej, w przestrzeni publicznej zaczęła krążyć opinia o „bogatych kołach łowieckich”. Nietrudno sobie zatem wyobrazić, że w niedalekiej przyszłości pojawią się pomysły centralizacji finansów kół, prowadzące do pozbawienia ich samodzielności w gospodarowaniu wypracowanymi środkami finansowymi.

Nie ulega wątpliwości, że w tym nowym modelu funkcjonowania PZŁ dbałość o zachowanie samorządności w łowiectwie spoczywa głównie na barkach organów przedstawicielskich, w tym zwłaszcza na NRŁ. Jak zatem organy przedstawicielskie Związku powinny realizować tę funkcję, czyli – innymi słowy – ▶



Musimy mieć świadomość, że istnieją takie obszary, w których interesy reprezentującego administrację rządową ministra są sprzeczne z interesami myśliwych

© Agnieszka/Fotolia

walczyć o interesy myśliwych? Przede wszystkim musimy sobie zdać sprawę z nowych uwarunkowań ustrojowych (organizacyjnych), w których PZŁ funkcjonuje pod rządami znowelizowanego Prawa łowieckiego. Wprawdzie organy zarówno przedstawicielskie (zjazdy i NRŁ), jak i zarządcze (ZG i zarządy okręgowe) działają w ramach jednej organizacji, ale ich misje oraz zadania diametralnie się różnią. Te pierwsze mają reprezentować punkt widzenia myśliwych i aktywnie działać na rzecz jego realizacji, natomiast te drugie są przedstawicielami administracji rządowej i reprezentują jej punkt widzenia. Nie należy się ludzić, że oba te punkty widzenia będą zawsze zbieżne.

kompetencje ministra

Skoro zatem ustawodawca postanowił ukształtować PZŁ w taki szczególnie sposób, to aby zachować jego samorządowy charakter (a właściwie jego resztki), musimy przede wszystkim dobrze rozpoznać granice kompetencji nadzorczych ministra wobec Związku. Jakie zatem są te kompetencje? Ich katalog został dokładnie określony w ustawie. Oprócz mianowania łowczego krajowego i członków ZG minister ma prawo do zatwierdzania statutu Związku. ZG PZŁ składa ministrowi roczne sprawozdania z wykonania swoich zadań ustawowych w poprzednim łowieckim roku gospodarczym. Minister może również zlecić przeprowadzenie kontroli PZŁ w zakresie wykonywania przez Związek zadań wskazanych w ustawie. Ustawa zobowiązuje PZŁ do realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez ministra. Otrzymuje on także uchwały Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ oraz NRŁ. W przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa lub Statutem PZŁ minister może je uchylić lub uznać je za nieważne, a także udzielić upomnienia organowi, który je podjął.

Jedyny środek aktywnego oddziaływania ministra środowiska na PZŁ stanowi zlecenie zadań Związkowi. Ta kom-

petencja wynika z zadań PZŁ wymienionych w Prawie łowieckim (art. 34 pkt 12). Sytuacja wydaje się o tyle dziwna i wyjątkowa w polskim ustawodawstwie, że zadania zleczone zrzeczenia posiadającego osobowość prawną nie zostały określone nawet rodzajowo czy przykładowo w ustawie, a są mu zlecane *ad hoc* przez organ administracji rządowej. Powstaje zatem pytanie, czy takie zadanie musi mieć charakter ogólny, tj. wskazywać zagadnienie, które Związek powinien objąć swoją działalnością, czy też może mieć charakter zobowiązania do wykonania konkretnej czynności (tak jak podjęta w 2016 r. na polecenie ministra ogólnokrajowa akcja dotycząca inwentaryzacji dzików). Moim zdaniem chodzi jedynie o tę pierwszą sytuację. Kwestia formy, w jakiej zadania mogą być zlecane PZŁ, nie została uregulowana w ustawie, należy zatem przyjąć, że dopuszcza się każdą formę, jaką mogą się posługiwać organy administracji (i jednocześnie tylko taką), a w szczególności umowę oraz porozumienie administracyjne lub akt administracyjny.

rola przedstawicieli myśliwych

A jaka jest rola organów przedstawicielskich Związku? Otóż, po pierwsze, muszą one reprezentować interesy myśliwych, zwłaszcza gdy ich stanowisko różni się od stanowiska ministra. To właśnie do zadań NRŁ należy krytyczne komentowanie czy kontestowanie – oczywiście wtedy, gdy jest to zasadne – decyzji organów administracji rządowej mających wpływ na łowiectwo i myśliwych. Nie można bowiem oczekiwać, że jakkolwiek propozycja ministra zostanie zakwestionowana przez mianowane przez niego władze Związku (w końcu każdemu zależy na utrzymaniu pracy). Przykład sytuacji, w której NRŁ powinna zabrać głos, stanowiło zamieszanie wokół polowań wielkoobszarowych. Niestety, Rada wówczas tego nie zrobiła.

Zadaniem NRŁ jest również dbałość o przestrzeganie rozdziału między kompetencjami ministra a organów Związku oraz między tymi organami. Tę tezę dobrze ilustruje następująca scena z ostatniego zjazdu krajowego – po wystąpieniu ministra, w którym uznał on za niedopuszczalne powierzenie opracowania projektu nowego statutu ciała innemu niż NRŁ, przewodniczący obrad stwierdził: „Roma locuta, causa finita”, sugerując, że skoro minister zajął stanowisko, to jego zdanie przesądza dyskutowaną kwestię. Ale właściwie dlaczego przesądza? A może minister nie miał racji? Zjazd jest organem przedstawicielskim, najwyższą władzą Związku i sam podejmuje decyzje. Moim zdaniem minister nie powinien się wypowiadać na temat uchwały przed jej podjęciem. A jeżeli już to zrobił, to nie ma żadnego powodu, by Zjazd automatycznie uznawał jego zdanie za wiążące.

Chciałbym zostać dobrze zrozumiany. Moim celem nie jest sianie niezgody między organami PZŁ a ministrem czy namawianie organów Związku do ustawiania się w opozycji do niego. Demokracja polega jednak na ścieraniu się poglądów oraz walce między różnymi podmiotami i organami o obronę swoich ustawowych usprawnień. Musimy mieć świadomość, że istnieją takie obszary, w których interesy reprezentującego administrację rządową ministra pozostają sprzeczne z interesami myśliwych. Jako szeregowy członek Związku pragnąłbym wierzyć, że w takiej sytuacji członkowie organów przedstawicielskich znajdą w sobie tyle siły ducha, by przeciwstawić się ministrowi i reprezentować nasze interesy. ●