

O samorządności w łowiectwie

Witold Daniłowicz

W związku z przyspieszeniem prac nad nowelizacją ustawy łowieckiej warto się zastanowić, na czym właściwie polega samorządność i jak powinna być rozumiana w kontekście organizacji takiej jak Polski Związek Łowiecki. Teoretycy definiują to pojęcie jako wykonywanie części zadań administracji publicznej przez organizacje działające z mocy przyznanego im prawa, pod określonym ustawowo nadzorem państwa. Funkcją samorządności jest jednak nie tylko zastępowanie władzy publicznej, lecz także decentralizacja oraz demokratyzacja.

dr Witold Daniłowicz

witold.danilowicz@gmail.com
www.wdanilowicz.pl



Nadzór państwa

Tak jak każda organizacja samorządowa PZŁ powinien być niezależny od państwa, ale jednocześnie pozostawać pod jego nadzorem. Wynika to z tego, że wykonuje jego zadania i gospodaruje na jego majątku. PZŁ otrzymał w zarząd majątek ogólnonarodowy, jakim są zwierzęta żyjące w stanie wolnym, a także należące do państwa prawo polowania na terenie obwodów łowieckich. Pojawiają się jednak pytania, jak daleko ma sięgać ten nadzór i w jaki sposób powinien być wykonywany.

W państwie demokratycznym sposobem nadzoru nad prawidłową realizacją powierzonych zadań przez organizacje samorządowe powinna być kontrola sądowa. Właściwy organ państwa winien mieć możliwość zaskarżania uchwał bądź decyzji organów związkowych. Przedmiotowy akt powinien jednak korzystać z domniemania zgodności z prawem, co oznacza, że pozostaje on w mocy do czasu prawomocnej decyzji sądu stwierdzającej naruszenie prawa.

Organy państwa winny otrzymywać regularne sprawozdania z zarządzania gospodarką łowiecką oraz mieć możliwość żądania informacji od wszystkich

organów związkowych w tym zakresie. Powinny być również upoważnione do przeprowadzania kontroli weryfikujących prawidłowość przekazywanych informacji i sprawozdań, a także badających, czy zlecone zadania są wykonywane zgodnie z prawem oraz z zasadami rzetelności i gospodarności. I to zarówno na poziomie centralnym, jak i w terenie. W tym celu państwo musi dysponować odpowiednim aparatem, a zwłaszcza jednostkami terenowymi na poziomie wojewódzkim. Komórka w Ministerstwie Klimatu i Środowiska na pewno tu nie wystarczy, zwłaszcza w kontekście postulowanej niżej decentralizacji.

I tu dochodzimy do drażliwego dla działaczy PZŁ tematu, jakim są struktury okręgowe. Aby państwo mogło efektywnie nadzorować prowadzenie gospodarki łowieckiej przez zrzeszenie, jego organizacja terytorialna powinna się pokrywać z aktualnym podziałem administracyjnym kraju. Tymczasem 49 obecnych okręgów PZŁ w dalszym ciągu odzwierciedla poprzedni podział. Działacze związkowi mają oczywiście dziesiątki argumentów za tym, aby obecna struktura pozostała niezmienną, ale żaden nie jest przekonujący.

Decentralizacja

Istota samorządności polega na decentralizacji, która sprawia, że decyzje są podejmowane przez tych, których dotyczy. Decentralizacja to też najlepsza recepta na zapewnienie odpowiedzial-

ności i możliwości rozliczania działaczy sprawujących funkcje, ponieważ skraca dystans między rozliczanymi i rozliczającymi. Mechanizmy odpowiedzialności decydentów muszą jednak sprawnie działać i być skuteczne.

W praktyce oznacza to, że struktura kompetencyjna powinna mieć charakter piramidy – im niższy szczebel podejmowania decyzji, tym więcej kompetencji. Kluczowym ogniwem w gospodarce łowieckiej jest dzierżawca obwodu, czyli koło łowieckie. To ono właśnie powinno być całkowicie samodzielne i samorządne. Tak jak nie chcemy ingerencji ministra w działalność PZŁ, tak samo organy związkowe nie powinny mieć możliwości ingerowania w działalność koła łowieckiego. Ma ono osobowość prawną i może funkcjonować całkowicie samodzielnie w granicach obowiązującego prawa.

Działacze związkowi jak mantrę powtarzają tezę o doskonałym polskim modelu łowiectwa, w którym myśliwi są zrzeszeni w kołach łowieckich, będących podstawowym ogniwem organizacyjnym związku. Jakoś umyka ich uwadze to, że na przeszło 132 tys. myśliwych w naszym kraju ok. 26 tys. osób, a więc prawie 1/5, nie należy do żadnego koła łowieckiego. Co więcej, ta grupa stale się powiększa. Tak wielu łowców niezrzeszonych to kolejny argument za tym, aby koła łowieckie przestały być członkami związku, a PZŁ stał się po prostu organizacją zrzeszającą myśliwych. Tyle tylko, że tego działacze aku-

rat nie chcą, bo utraciliby to, na czym im najbardziej zależy, czyli władzę.

Kluczowym elementem struktury organizacyjnej PZŁ powinny być okręgi. Ich władze są najbliższe myśliwych i dzierżawców obwodów. Najlepiej znają też lokalną problematykę. Aby móc prawidłowo funkcjonować, rady i zarządy powinny być wybierane przez zjazdy okręgowe. Okręgi powinny też dysponować własnymi budżetami. Tylko wówczas będą naprawdę samorządne. W tym zdecentralizowanym modelu rola zarządu głównego w zakresie gospodarki łowieckiej byłaby ograniczona do koordynacji działań podejmowanych w okręgach.

Demokratyzacja

Drugim filarem samorządności są demokratyczne zasady funkcjonowania organizacji. W pierwszej kolejności dotyczy to procesu decyzyjnego i możliwości powoływania oraz odwoływania władz. W samorządnych organizacjach organy wykonawcze są wybierane i na bieżąco kontrolowane przez organy kolegialne. Nie może się to ograniczać do wyborów raz na kilka lat. Demokracja musi być na co dzień.

Jak zatem powinna wyglądać struktura PZŁ spełniająca wymogi demokracji? Główną rolę powinny odgrywać rady – okręgowe i naczelna, wybierane przez zjazdy – okręgowe i krajowy. Aby móc efektywnie pełnić swoją funkcję, rady nie mogą być zbyt liczne. Na pewno nie więcej niż kilkanaście osób. Obecna NRŁ składająca się z 49 osób jest najlepszym negatywnym przykładem organu niefunkcjonalnego z powodu zbyt dużej liczby członków. Głównym zadaniem rad powinno być nadzorowanie prawidłowości funkcjonowania władz wykonawczych oraz realizacji przez nie kierunków działania organizacji określanych przez zjazdy – krajowy dla całego zrzeszenia i okręgowe dla okręgów. Rada wybiera członków zarządu, których może też w każdej chwili odwołać, jeśli nie będą sprawować właściwie swoich funkcji. Możliwość odwołania spowoduje, że zarząd będzie się z nią liczył i będzie chciał z nią współpracować. Rada musi też mieć możliwość bieżącej kontroli zarządu. W tym celu powinna mieć zagwarantowany pełny, bieżący dostęp do informacji.

Poza czynnikami strukturalnymi kluczowym elementem zapewniają-



Kluczowym ogniwem w gospodarce łowieckiej jest dzierżawca obwodu, czyli koło łowieckie. To ono właśnie powinno być całkowicie samodzielne i samorządne

cym demokratyzację organizacji samorządowych są świadomi i aktywni członkowie. Nawet najlepsza struktura organizacyjna nic nie da, jeśli wybrani przedstawiciele nie dysponują potencjałem intelektualnym ani przymiotami charakteru niezbędnymi do wykonywania powierzonych im zadań. Decyzje na zjazdach czy w radach wykluwają się na posiedzeniach. Ich uczestnicy powinni mieć zarówno możliwość, jak i chęć wypowiedziania się w omawianych sprawach. W przeciwnym wypadku organy wykonawcze zaczną narzucać im swoje koncepcje.

Każdy, kto brał udział w zjazdach PZŁ – na szczeblu okręgowym czy krajowym – wie, że z tą ostatnią kwestią mamy duży problem. Poprzedni ustrój skończył się 35 lat temu, a nasze zjazdy nadal przypominają bardziej zjazdy partii rządzącej w tamtych czasach niż zebrania prawdziwie demokratycznej organizacji. Czyżby w okresie realnego socjalizmu całkowicie oduczono nas umiejętności uczestniczenia w debacie publicznej?

Podejrzewam, że problem leży gdzie indziej. Po pierwsze, wskazałbym na brak wiary w celowość zabierania głosu. Większość uczestników sądzi, że nawet najlepiej uzasadniona wypowiedź nic nie zmieni. To właśnie skutek tego, że zrzeszenie jest kierowane przez ludzi całkowicie niezależnych od organów wybieralnych.

Po drugie, nikt nie chce ryzykować narażenia się władzom związkowym, a krytyczna czy polemiczna wypow-

wieź może mieć taki skutek. Zupełnie tak samo jak w czasach poprzedniego, słusznie minionego ustroju. W tym przypadku jest to niestety konsekwencja modelu organizacyjnego naszego łowiectwa, który daje organom związkowym ogromną władzę nad myśliwymi i kołami łowieckimi. Dlatego właśnie tak istotne znaczenie ma zarówno realizacja postulatu dotyczącego decentralizacji, jak i upodmiotowienia, czyli usamodzielnienia kół łowieckich. Dopóki są one zależne od zarządów okręgowych (choćby w zakresie wydzierżawiania obwodów łowieckich), dopóty rzeczywista demokracja związkowa będzie istniała tylko w teorii.

Niebezpieczeństwo upartyjnienia

Naukowcy zajmujący się samorządem terytorialnym przekonują, że największym zagrożeniem jest jego upartyjnienie. Prowadzi ono do sytuacji, w której do władz samorządowych dostają się nie najlepsi, prawdziwi społecznicy, tylko osoby z klucza partyjnego. Od czasu ubezwłasnowolnienia PZŁ w wyniku wprowadzenia mianowania władz przez ministra problem ten występuje również w łowiectwie. Zmiana opcji rządzącej skutkuje zmianą na stanowisku łowczego krajowego, a później następuje wymiana łowczych okręgowych. Początkowo mieliśmy desant na stanowiska w zrzeszeniu osób związanych z Solidarną Polską, a teraz pałeczkę przejął PSL.