

IZABELA WEREŚNIAK-MASRI¹

**KONTROLA I NADZÓR NAD POLSKIM
ZWIĄZKIEM ŁOWIECKIM JAKO ORGANIZACJĄ
WYKONUJĄCĄ ZADANIA PAŃSTWA**

**CONTROL (SURVEILLANCE) AND
SUPERVISION OF POLISH HUNTING
ASSOCIATION AS AN ORGANISATION
ENTRUSTED WITH PUBLIC TASKS**

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest analiza uregulowań prawnych w zakresie kontroli i nadzoru nad Polskim Związkiem Łowieckim jako organizacją wykonującą zadania państwa. Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy zakres kontroli i nadzoru nad PZŁ jest adekwatny do wykonywanych przez niego zadań, szczególnie w aspekcie monopolu na prowadzenie gospodarki łowieckiej i przyznawanie uprawnień do wykonywania polowania.

¹ Doktorantka w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, radca prawny.

1-2/2020



Słowa kluczowe

Polski Związek Łowiecki; prawo łowieckie; prawo wykonywania polowania; nadzór; kontrola.

ABSTRACT

The aim of the article is to give an analysis of law regulation concerning the surveillance and control according to the Polish Hunting Association as an organisation entrusted with public tasks. The article tends to give the answer about adequacy of the scope of control and supervision of the Polish Hunting Association in the view of its tasks, especially because of the monopolistic rights to operate in hunting management and hunting rights.

Keywords

Polish Hunting Association; hunting law; hunting right; surveillance; control.

1. WSTĘP

Polski Związek Łowiecki wykonuje zadania państwa w zakresie gospodarki łowieckiej, a jednocześnie posiada monopol w odniesieniu do gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, jakim jest prawo polowania i zwierzęta łowne. Organizacja ta dysponuje także władzą przysługującą państwu w zakresie wyłącznego przyznawania indywidualnych uprawnień do wykonywania polowania i możliwości ich odebrania. Oznacza to, że Polski Związek Łowiecki, w obszarze gospodarki łowieckiej, wykonuje zadania państwa zarówno w sferze *imperium* jak i *dominium*. W zakres ten ustawodawca włączył także prawo członków Polskiego Związku Łowieckiego do używania broni palnej na zasadach odmiennych niż dotyczące pozostałych obywateli. Wreszcie, członkowie Polskiego Związku Łowieckiego wykonujący czynności z zakresu gospodarki łowieckiej, w tym wykonujący polowanie, mają prawo do wkraczania w sferę prawa cudzej własności i jej ograniczania.

Tak określone uprawnienia i kompetencje organizacji powinny znajdować się pod ścisłym nadzorem organów władzy publicznej. Państwo bowiem przekazując część swych zadań i swej władzy innym podmiotom wciąż ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wyko-



nywanie oraz za ochronę obywateli przed naruszeniami związanymi z tym wykonywaniem władzy. Państwo powierzając wykonywanie zadań publicznych innemu podmiotowi musi zachować dla siebie prawo nadzoru nad ich realizacją oraz stworzyć instrumenty skutecznej ingerencji w przypadku ich niewłaściwego wykonywania przez powierzającego. Tylko taki schemat działania państwa jako gwaranta praw i bezpieczeństwa obywateli jest akceptowalny w świetle art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej².

W artykule tym chciałabym rozważyć, jakimi środkami nadzoru i kontroli wobec Polskiego Związku Łowieckiego dysponują organy państwa i czy są to środki wystarczające wobec szczególnego zakresu uprawnień organizacji, której ustawowo powierzono wykonywanie określonych zadań państwa.

2. STATUS PRAWNY POLSKIEGO ZWIĄZKU ŁOWIECKIEGO

Organizacje myśliwych zaczęły powstawać na terenach Polski już w XIX w. Organizacje te skupiały się w Polskim Związku Stowarzyszeń Łowieckich, który przekształcił się ze związku organizacji w związek osób fizycznych i przyjął nazwę Polskiego Związku Łowieckiego (PZŁ). Zrzeszanie się w nim myśliwych było dobrowolne i spora ich liczba pozostawała niezrzeszona. Powołany w 1936 r. PZŁ był stowarzyszeniem³.

Na mocy dekretu z 1952 r. o prawie łowieckim⁴ powołano Polski Związek Łowiecki jako zrzeszenie posiadające osobowość prawną. Jednocześnie dekret przewidywał likwidację stowarzyszenia Polski Związek Łowiecki i przejęcie jego majątku przez zrzeszenie. Członkostwo w zrzeszeniu było przymusowe dla każdego myśliwego. Rozwiązanie to zostało przejęte przez ustawę z 1959 r.⁵ Na mocy art. 60 tej usta-

² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ W. Radecki, *Prawo łowieckie w Polsce, Czechach i Słowacji*, Wrocław 2011, s. 178-179.

⁴ Dekret z dnia 29 października 1952 r. o prawie łowieckim (Dz.U. Nr 44 poz. 300).

⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (Dz.U. Nr 36, poz. 226).



wy Polski Związek Łowiecki oraz utworzone koła łowieckie zachowały swój byt prawny. Identyczne rozwiązanie zastosowano w art. 59 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie⁶, na mocy którego zrzeszenie Polski Związek Łowiecki stało się Polskim Związkiem Łowieckim w jej rozumieniu, a dotychczas istniejące koła łowieckie stały się kołami łowieckimi w rozumieniu tego aktu (ust. 2 art. 59 UPŁ).

Dokonując zatem analizy charakteru prawnego Polskiego Związku Łowieckiego należy uwzględnić fakt, że obecnie działający PZŁ nie jest następcą prawnym stowarzyszenia utworzonego w 1936 r., ale jest odrębnie utworzonym podmiotem, określonym celowo dla podkreślenia jego odrębności prawnej już w dekreście z 1952 r. mianem zrzeszenia. Dlatego też nie podzielam opinii tych przedstawicieli doktryny, którzy uważają, że PZŁ jest stowarzyszeniem działającym na podstawie odrębnej ustawy⁷. Racjonalny ustawodawca świadomie używa konkretnych określeń w aktach prawnych. Posługując się zatem pojęciem „zrzeszenie” ustawodawca celowo nie używa pojęcia „stowarzyszenie”. *A contrario*, gdyby racjonalny ustawodawca chciał nadać PZŁ status stowarzyszenia, którego zasady działania określone będą odrębną ustawą, to z pewnością użyłby określenia „stowarzyszenie”.

Zgodnie z definicją zawartą w Słowniku języka polskiego PWN, zrzeszenie to „organizacja skupiająca ludzi jednego zawodu lub mających wspólny cel”⁸. W polskim systemie prawnym istnieje wielość form prawnych, które można przyporządkować definicji zrzeszenia. Będą to właśnie stowarzyszenia, ale także partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje społeczno-zawodowe rolników, samorządy zawodowe, kościoły i związki wyznaniowe. Zgodnie z art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Stosownie do art. 58 ust. 3 Konstytucji RP, ustawa określa rodzaje zrzeszeń podlegających sądowej rejestracji. Wnioskować zatem należy, że nie istnieje w systemie prawnym ograniczona liczba form prawnych, w jakich funkcjonować

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1683 ze zm.; dalej cyt.: UPŁ.

⁷ Por.: R. Stec, [w:] B. Rakoczy, R. Stec, A. Woźniak, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 185-186; także: W. Radecki, *Łowiecki system prawny w Polsce*, [w:] *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, pod red. D. Gwiazdowicza, Poznań 2012, s. 15.

⁸ <https://sjp.pwn.pl>



mogą zrzeszenia. W drodze ustawy można ustanawiać nowe, obok już istniejących, formy prawne zrzeszeń.

W przypadku PZŁ ustawodawca nie tyle ustanowił nową formę prawną zrzeszenia, ile na podstawie ustawy powołał jedyne w swym rodzaju zrzeszenie – Polski Związek Łowiecki. W stosunku do PZŁ można jedynie prowadzić rozważania, do jakiej innej istniejącej formy prawnej zrzeszenia zbliżona jest ta organizacja. Stosownie do przepisów art. 32 ust. 1-3 UPŁ, PZŁ jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką, posiadającym osobowość prawną. PZŁ oraz koła łowieckie działają na podstawie ustawy oraz statutu.

Rozważając ewentualne podobieństwo PZŁ do stowarzyszenia, należy zwrócić uwagę na ustawową definicję stowarzyszenia. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy Prawo o stowarzyszeniach⁹, stowarzyszenie jest dobrowolnym, samorządnym, trwałym zrzeszeniem o celach niezarobkowych. Stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną i może rozpocząć działalność po wpisie do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 17 ust. 1 UPS). Analizując status prawny PZŁ w kontekście wskazanych przepisów UPS, należy zauważyć, że ani PZŁ ani koła łowieckie nie zostały wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego – ani do rejestru stowarzyszeń ani do żadnego innego, w tym także do rejestru przedsiębiorców, pomimo że zarówno PZŁ jak i koła łowieckie mogą prowadzić (i prowadzą) działalność gospodarczą (art. 35 ust. 1 i 2 UPŁ). Związkowi nadano osobowość prawną mocą samej ustawy (art. 32 ust. 2 UPŁ), natomiast koła łowieckie uzyskują osobowość prawną z dniem nabycia członkostwa w PZŁ (art. 33 ust. 3 UPŁ).

Najważniejszym argumentem wskazującym na to, że PZŁ nie jest ani stowarzyszeniem utworzonym mocą odrębnej ustawy, ani nawet nie jest organizacją zbliżoną swym statusem prawnym do stowarzyszenia, jest art. 6 ust. 2 UPS. Zgodnie z tym przepisem, nikogo nie wolno zmuszać do udziału w stowarzyszeniu lub ograniczać jego praw do wystąpienia ze stowarzyszenia. Nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do stowarzyszenia albo pozostawania poza nim. W tym miejscu należy zauważyć, że choć nie ma oczywiście obowiązku należenia do PZŁ, to nie jest prawnie dopuszczalne wykonywanie polowania przez osoby niebędące członkami Związku,

⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 ze zm.; dalej cyt.: UPS.



za wyjątkiem szczególnych regulacji dotyczących cudzoziemców. Co do zasady zatem osoba polująca, a niebędąca członkiem PZŁ, dopuszcza się popełnienia czynu zabronionego, stypizowanego w art. 53 pkt 4 UPŁ – to jest kłusownictwa. Pod tym względem przynależność do PZŁ jest przymusowa dla osób, które chciałyby wykonywać polowanie.

Jak zauważa R. Stec, przynależność do PZŁ nie ma charakteru dobrowolnego dla osób, które chcą uprawiać łowiectwo. Związek jest monopolistyczną organizacją, gdy chodzi o nadawanie uprawnień do wykonywania polowania, ponieważ tak zdecydował ustawodawca. Przepisy prawa wykluczają prawną możliwość utworzenia innych podmiotów o takim samym lub podobnym jak PZŁ zakresie działania, jakim jest łowiectwo¹⁰. Status prawny PZŁ w niczym zatem nie przypomina przedwojennego Polskiego Związku Łowieckiego, który był dobrowolnym stowarzyszeniem osób polujących, do którego przynależność nie była obowiązkowa i nie warunkowała możliwości wykonywania polowania. Obecny Związek nie ma zatem statusu nawet zbliżonego do stowarzyszenia w rozumieniu przepisów UPS. W przypadku żadnego ze stowarzyszeń ustawodawca nie dopuścił do monopolistycznego zajęcia określonego pola działalności czy aktywności, połączonego z wykluczeniem z tego obszaru innych podmiotów, tak jak to ma miejsce w przypadku PZŁ.

W ocenie A. Pązika, PZŁ jest zrzeszeniem, osobą prawną typu korporacyjnego, powołaną na mocy ustawy, a nie wolą jednostek w niej zrzeszonych, mającą monopolistyczny charakter, w tym sensie, że osoba chcąca polować musi uzyskać w niej członkostwo, a nie ma innej organizacji (i nie jest dopuszczone utworzenie innej) o takich uprawnieniach. Związek jest także osobą prawną wykonującą z mocy ustawy zadania administracji państwowej w zakresie gospodarki łowieckiej¹¹.

W wyroku z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11¹², Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawowa wyłączność, jaką posiada PZŁ w zakresie prowadzenia określonej działalności w postaci gospodarki łowieckiej oraz dopuszczania do wykonywania polowania, uzasadnia zakwalifikowanie PZŁ jako ustanowionego z woli ustawodawcy przymusowego zrzeszenia osób zainteresowanych wykonywaniem polowania. Związek na podstawie ustawy wykonuje powierzone mu

¹⁰ R. Stec, *op. cit.*, s. 185-186.

¹¹ A. Pązik, M. Słomski, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 144-149.

¹² Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU 2012/10A/119.



zadania publiczne. W PZŁ dominuje zatem aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. Przywołany pogląd TK sprowadza się zatem do ustalenia, że PZŁ jest przymusowym zrzeszeniem utworzonym mocą ustawy i wykonującym powierzone mu określone zadania państwa. W ocenie Trybunału, PZŁ jako zrzeszenie sytuuje się najbliżej samorządu, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć również samorządy inne niż samorząd zawodowy, zrzeszający osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Samorząd, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP, może być samorządem zrzeszającym osoby wykonujące określone zawody, ale zawody niebędące zawodami zaufania publicznego, albo może to być samorząd niezawodowy. Przy czym, zgodnie z Konstytucją, samorząd ten nie może naruszać wolności wykonywania zawodu ani wolności podejmowania działalności gospodarczej. Inne rodzaje samorządu nie mogą zatem narzucać obligatoryjnego członkostwa w nich osobom wykonującym określony zawód, czy chcącym podjąć działalność gospodarczą określonego rodzaju. Wykonywanie polowania nie jest ani wykonywaniem określonego zawodu ani prowadzeniem działalności gospodarczej. Jest jednak innego rodzaju działalnością, która może być reglamentowana przez państwo ze względu na zakres sprawowania władzy publicznej albo interes publiczny, czy też dopuszczenie do korzystania z majątku Skarbu Państwa. W przypadku jednak tego typu aktywności przepis art. 17 ust. 2 Konstytucji RP nie pozwala na wprowadzenie zasady przymusowego członkostwa. Stąd należy wnioskować, że o ile PZŁ wykazuje wiele cech samorządu innego niż samorząd zawodowy, to jednak nim nie jest z racji obowiązującego przymusu zrzeszania się osób wykonujących polowania. W związku z tym należy przyjąć, że PZŁ nie jest także samorządem, o którym mowa w tym artykule Konstytucji RP.

Zdaniem W. Daniłowicza, PZŁ należy traktować jako „swoistą emanację administracji państwowej w zakresie łowiectwa”¹³. Jest to podejście funkcjonalne, gdyż nie skupia się ono na ustaleniu charakteru prawnego PZŁ. Wydaje się, że dla oceny prawidłowości nadzoru państwa nad PZŁ podejście takie ma kluczowe znaczenie. Nie jest bowiem istotne, czy PZŁ jest jedynym w swoim rodzaju zrzeszeniem przymusowym powołanym w drodze ustawy, czy też stowarzyszeniem albo

¹³ W. Daniłowicz, *Prawo polowania*, Warszawa 2018, s. 93.



organizacją korporacyjną zblizoną do samorządu zawodowego. Dla oceny prawidłowości nadzoru państwa istotne znaczenie ma konstatacja, że PZŁ wykonuje określone zadania państwa, które zostały mu powierzone w drodze ustawy. Jak wskazuje W. Daniłowicz, PZŁ jest w tym kontekście „administracją łowiecką” – podmiotem, któremu państwo przekazało swoje określone funkcje zarządcze w zakresie gospodarki łowieckiej¹⁴.

Definicja ustawowa, zawarta w art. 1 UPŁ, określająca łowiectwo jako element ochrony środowiska wskazuje, że jest to działalność podejmowana w interesie publicznym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13¹⁵, wskazał, że prowadzenie gospodarki łowieckiej stanowi wykonywanie przez uprawnione podmioty zadań publicznych w ramach przyznanego im władztwa publicznego. Związek jest zatem podmiotem prywatnym, któremu w drodze ustawy powierzono wykonywanie monopolu państwa w zakresie gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, obejmującym prawo polowania i prawo własności zwierzyny, a także władzy państwa w zakresie przyznawania i odbierania uprawnienia do wykonywania polowania, poprzez dysponowanie swoistym rodzajem licencji na uzyskanie przez osoby fizyczne uprawnień do wykonywania polowania. Związek wykonuje zatem uprawnienia państwa w zakresie *dominium* oraz w zakresie *imperium*.

3. ZADANIA PAŃSTWA POWIERZONE POLSKIEMU ZWIĄZKOWI ŁOWIECKIEMU

Powierzenie wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotom spoza tej administracji, a więc podmiotom prywatnym, nie jest zjawiskiem odosobnionym. Wydaje się jednak, że o ile zlecenie zadań o charakterze usług odpowiadających na bieżące zapotrzebowania obywateli, takie jak dostarczanie wody czy komunikacja, a także usług specjalistycznych jak opieka zdrowotna, zasadniczo nie budzi wątpliwości i przy odpowiedniej regulacji rynku może być naprawdę efektywne, o tyle wątpliwości takie budzi powierzanie zadań państwa o charakterze władczym. W tym zakresie bowiem, nawet przy założe-

¹⁴ W. Daniłowicz, *Prawo łowieckie*, Warszawa 2020, s. 49.

¹⁵ Wyrok TK z 10 lipca 2014 r., sygn. P 19/13, OTK-A 2014/7/71.



niu istnienia skutecznych mechanizmów kontrolnych, mamy do czynienia z wkraczaniem sektora prywatnego w sferę konstytucyjnych praw obywateli, takich jak prawo wykonywania określonego rodzaju działalności czy prawo własności. Przekazanie wykonywania zadań państwa o charakterze władczym podmiotom prywatnym oznacza powierzenie ich wykonywania podmiotom podlegającym ograniczonej kontroli, co rodzi także wątpliwości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego.

Polski Związek Łowiecki wykonuje część zadań administracji publicznej z zakresu ochrony środowiska. Zgodnie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Natomiast stosownie do art. 1 UPŁ, łowiectwo jest elementem ochrony środowiska i oznacza ochronę zwierząt łownych i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej. Pojęcie gospodarki łowieckiej w rozumieniu UPŁ obejmuje trzy elementy: ochronę, hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny, przy czym hodowlę można rozumieć jako planową opiekę nad wzrostem i rozwojem zwierzyny oraz uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów¹⁶.

Zgodnie z art. 2 UPŁ, zwierzęta łowne w stanie wolnym stanowią własność Skarbu Państwa jako dysponenta dobra ogólnonarodowego. Zatem to Skarb Państwa ma prawo dysponowania prawem polowania na zwierzęta łowne jako prawem majątkowym. Podstawą relacji pomiędzy Skarbem Państwa a dzierżawcami obwodów łowieckich jest umowa dzierżawy obwodu łowieckiego. Chociaż ma ona wiele cech publicznoprawnych, to w swojej istocie jest to cywilnoprawna umowa dzierżawy. Jej przedmiotem jest dzierżawa prawa polowania na terenie obwodu łowieckiego¹⁷. Skarb Państwa nie może w inny sposób wykonywać prawa polowania jak tylko wydzierżawiać to prawo w obwodach łowieckich kołom łowieckim PZŁ¹⁸. Cena dzierżawy prawa polowania nie odzwierciedla ewentualnej wartości rynkowej tego prawa, ale jest określona ustawowo na stosunkowo niskim poziomie. Jednocześnie ustawodawca przyznał kołom łowieckim możliwość organizowania

¹⁶ W. Daniłowicz, *Prawo łowieckie...*, s. 76.

¹⁷ W. Daniłowicz, *Prawo polowania...*, s. 39.

¹⁸ Szerzej na temat charakteru prawnego umowy dzierżawy obwodu łowieckiego patrz: W. Daniłowicz, *Prawo polowania...*, s. 252-262; także W. Radecki, D. Danecka, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 197-199.



polowań komercyjnych jako dodatkowego źródła zarobku. Ponadto zwierzyna, pozyskana w obwodzie łowieckim, stanowi własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, zgodnie z art. 15 ust. 1 UPŁ. Zatem Skarb Państwa wydierżawiając obwody łowieckie daje dzierżawcom nie tylko prawo polowania na tych obszarach, ale również oddaje własność rzeczy należnej Skarbowi Państwa, jaką są pozyskane w wyniku polowania zwierzęta łowne.

To uprzywilejowanie PZŁ powiązane jednak zostało z nałożeniem na ten podmiot wykonywania obowiązku państwa, polegającego na prowadzeniu racjonalnej gospodarki łowieckiej oraz zadania efektywnej realizacji funkcji ochronnej łowiectwa¹⁹. Zgodnie z art. 34 pkt 1 UPŁ, do zadań PZŁ należy prowadzenie gospodarki łowieckiej. Jest to niewątpliwie najistotniejsze zadanie Związku, w którym zawiera się kompetencja do przyznawania i pozbawiania indywidualnych uprawnień do wykonywania polowania. Obok tego zadania, innymi zadaniami państwa przekazanymi PZŁ są prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego (art. 34 pkt 6) oraz ustalanie zasad łowiectwa (art. 34 pkt 4). Przepis art. 34 pkt 12 UPŁ przewiduje ponadto możliwość realizacji przez PZŁ innych zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw środowiska. Jednakże wobec braku precyzyjnego określenia w drodze przepisów rangi ustawowej, jakie inne jeszcze zadania minister mógłby zlecić PZŁ, ponad te już wymienione w art. 34, można przyjąć, że przepis ten jako przepis o charakterze blankietowym nie może być wykorzystywany. Jest oczywiście możliwe zlecenie wykonania określonych dodatkowych zadań Związkowi, jednak musiałoby to nastąpić w drodze zawarcia umowy cywilnoprawnej z zachowaniem przepisów regulujących udzielanie zamówień publicznych albo udzielanie dotacji celowych ze środków publicznych.

Obwody łowieckie wydierżawia się kołom łowieckim albo Polskiemu Związkowi Łowieckiemu, gdy żadne z kół łowieckich nie jest zainteresowane dzierżawą danego obwodu. Obwody wyłączane z wydierżawiania i przeznaczone na ośrodki hodowli zwierzyny zarządzane są przez zarządców, którymi mogą być PZŁ, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe albo jednostki naukowo-dydaktyczne (art. 28 ust. 3 UPŁ). Zatem gospodarka łowiecka prowadzona jest głównie przez koła łowieckie. Koła łowieckie czerpiąc korzyści z prowadzonej gospodarki, odpowiadają jednak także za wynagrodze-



nie szkód wyrządzonych przez zwierzęta łowne w obwodach łowieckich. Zgodnie z art. 33 UPŁ, koła łowieckie zrzeszają osoby fizyczne i są podstawowym ogniwem organizacyjnym PZŁ. Koła łowieckie posiadają osobowość prawną, a więc są podmiotami odrębnymi od Związku. Jednakże byt prawny kół łowieckich jest całkowicie zależny od ich członkostwa w PZŁ, gdyż nabywają one osobowość prawną z dniem nabycia członkostwa w PZŁ, a tracą tę osobowość z dniem jego utraty. Nie jest zatem prawnie możliwe istnienie samodzielnych i niezależnych względem PZŁ kół łowieckich. W połączeniu z zasadą wyrażoną w art. 42 UPŁ, że polowanie może wykonywać tylko członek PZŁ, stwierdzić można, że istnienie kół łowieckich, mimo ich odrębnej od PZŁ osobowości prawnej, ma tylko znaczenie organizacyjne. Koła łowieckie dzierżawią obwody, zrzeszają osoby fizyczne i wypłacają ze swego majątku odszkodowania za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne, jednak ich członkowie są członkami PZŁ, a ich byt prawny zależy ściśle od PZŁ. Członkiem koła łowieckiego może bowiem zostać tylko osoba, która wcześniej uzyskała członkostwo w PZŁ²⁰. Tym samym podmiotem wykonującym zadania państwa z zakresu gospodarki łowieckiej jest Polski Związek Łowiecki jako organizacja, a nie wchodzące w jego skład koła łowieckie.

Jak już wspomniano powyżej, jednym z elementów prowadzenia racjonalnej gospodarki łowieckiej jest wynagradzanie szkód wyrządzonych w uprawach i płodach rolnych przez zwierzęta łowne. Ustawa wskazuje jednak, że odszkodowanie takie przysługuje wyłącznie za szkody wyrządzone przez wskazane w art. 46 ust. 1 pkt 1 UPŁ gatunki zwierząt łownych. Odszkodowanie takie przysługuje właścicielowi albo posiadaczowi gruntów rolnych, na których wystąpiła szkoda. Natomiast zobowiązany do wypłaty odszkodowania jest dzierżawca lub zarządca obwodu łowieckiego. Szkody takie szacowane są przy udziale zobowiązanego do ich wynagrodzenia, jednak ustawodawca przewidział ich komisyjne szacowanie oraz dodatkowo szacowanie ostateczne dokonywane przez właściwego nadleśniczego. Stronom niezadowolonym z decyzji nadleśniczego przysługuje powództwo do sądu powszechnego, zgodnie z art. 46e ust. 4 UPŁ.

²⁰ Zgodnie z §24 ust. 1 pkt 1 Statutu PZŁ; Statut Polskiego Związku Łowieckiego stanowi załącznik do uchwały XXIV Krajowego Zjazdu Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego z dnia 16 lutego 2019 r.; https://www.pzlow.pl/images/Statut_PZL_z_zalacznikami_1-3.pdf



W opisanym przypadku państwo przekazało swoje zadanie wynagradzania szkód wyrządzonych przez wskazane w art. 46 ust. 1 pkt 1 UPŁ zwierzęta łowne Polskiemu Związkowi Łowieckiemu. Natomiast za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne objęte całoroczną ochroną oraz za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne poza obwodami łowieckimi odpowiedzialność nadal ponosi Skarb Państwa, na podstawie art. 50 ust. 1 i 1b UPŁ. Warto w tym miejscu zauważyć, że ani w przepisach ustawy Prawo łowieckie ani w przepisach rozporządzenia wydawanego na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w jej art. 49, nie uregulowano trybu dochodzenia szkód wyrządzonych nie przez zwierzęta łowne, ale przy wykonywaniu polowania. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 1 pkt 2 UPŁ, zarządca lub dzierżawca obwodu łowieckiego obowiązany jest także do wynagrodzenia tego rodzaju szkód. Jak zauważył B. Rakoczy, odpowiedzialność ta została ograniczona ustawowo do odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez zwierzynę w uprawach i płodach rolnych, a nie przy wykonywaniu polowania²¹. Wobec braku regulacji ustawowych w tym zakresie, wydaje się, że należy przyjąć, iż wynagrodzenie za te szkody ustalane jest bezpośrednio pomiędzy poszkodowanym a dzierżawcą lub zarządcą obwodu łowieckiego, w którym odbywało się polowanie będące przyczyną szkody. W braku porozumienia poszkodowanemu przysługuje droga sądowa na zasadach ogólnych, wynikających z przepisów prawa cywilnego.

Jednym z najistotniejszych zadań, a jednocześnie uprawnień ze sfery *imperium* państwa przekazanych PZŁ w drodze ustawy, jest dopuszczanie zainteresowanych osób do wykonywania polowania oraz pozbawianie tego prawa. Polowanie jest czynnością faktyczną, wykonywaną przez osoby fizyczne. W celu legalnego wykonywania polowania, osoby te muszą być uprawnione do wykonywania polowania. Jednym z zadań państwa (i uprawnień władczych) jest przyznawanie uprawnień do wykonywania polowania i kontrola nad prawidłowym wykorzystywaniem tych uprawnień. Przepis art. 42 ust. 1 UPŁ przewiduje, że polowanie może być wykonywane przez członków PZŁ za zgodą dzierżawcy albo zarządcy obwodu łowieckiego. Osoba, która wykonuje polowanie musi posiadać uprawnienia do jego wykonywania. W przepisach art. 42 ust. 3 UPŁ rozróżnia się trzy rodzaje uprawnień do wykonywania polowania: podstawowe, selekcyjne i sokolnic-



cze. Uprawnienia te uzyskuje się po zdaniu egzaminu przed komisją powołaną przez PZŁ i po odbyciu stażu w PZŁ. Natomiast uprawnienia te wygasają, jeżeli posiadająca je osoba nie została członkiem PZŁ w terminie 5 lat od nabycia uprawnień albo po upływie 5 lat od ustania członkostwa w PZŁ. Jak więc z powyższego wynika, zadanie przyznawania uprawnień do wykonywania polowania powierzone zostało w całości Polskiemu Związkowi Łowieckiemu. Organy władzy publicznej, w tym także nadzorujący PZŁ minister właściwy do spraw środowiska, nie mają prawa przyznawania ani odbierania tych uprawnień.

Wykonywanie polowania wiąże się z wkraczaniem w sferę wolności i praw obywateli. Do wykonywania polowania na cudzej nieruchomości nie jest potrzebna zgoda właściciela tej nieruchomości, a wręcz polowanie może być wykonywane przy wyraźnym sprzeciwie właściciela wobec takiego korzystania z jego nieruchomości. Ustawa Prawo łowieckie w art. 27b przewiduje wprawdzie możliwość złożenia przez właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości, będącego osobą fizyczną, oświadczenia przed starostą o zakazie wykonywania polowania na tej nieruchomości. Jeżeli jednak takie oświadczenie nie zostało złożone, to właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, ale i każdorazowy władający taką nieruchomością, nie może sprzeciwić się wykonywaniu polowania na obszarze tej nieruchomości. Ponadto dostrzec trzeba, że w przepisach UPŁ nie przewidziano żadnych sankcji dla dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego za wystąpienie przypadku wykonywania polowania na obszarze nieruchomości, której właściciel złożył przedmiotowe oświadczenie o zakazie wykonywania polowania.

Wykonywanie polowania wiąże się także z prawem do posiadania i używania broni palnej, co stanowi istotną kwestię z zakresu bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy o broni i amunicji²², pozwolenie na broń w celach łowieckich wydaje się osobie, która posiada uprawnienia do wykonywania polowania. Jak można zatem zauważyć, pozwolenie na broń do celów łowieckich może uzyskać osoba, która posiada uprawnienia do wykonywania polowania, nawet jeżeli nie jest członkiem PZŁ. Jednak uprawnienia te, a zatem i prawo do posiadania pozwolenia na broń myśliwską, wygasną jeżeli nie zostanie ona, w określonym terminie,

²² Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 955 ze zm.; dalej cyt.: UOBA.



członkiem PZŁ. Zgodnie z art. 10 ust. 1 UOBA, pozwolenie na broń może uzyskać osoba, która m.in. przedstawi ważną przyczynę posiadania broni. Za tę ważną przyczynę ustawodawca uznał posiadanie uprawnień do wykonywania polowania. Uprawnienia te przyznaje PZŁ, a z kolei członkostwo w PZŁ w istocie warunkuje wykorzystywanie broni do celu, w jakim zostało na nią udzielone pozwolenie, czyli do celów polowania. Z tej perspektywy dostrzec trzeba, że PZŁ ma także wpływ na to, komu zostanie udzielone pozwolenie na broń palną. Wpływ ten jest wprawdzie ograniczony do uzyskiwania pozwoleń na broń myśliwską, a starający się o pozwolenie musi wykazać, że nie stanowi zagrożenia dla siebie, bezpieczeństwa i porządku publicznego, to jednak pośród wszystkich osób posiadających pozwolenie na broń zdecydowaną większość stanowią myśliwi²³. Nie sposób zatem nie dostrzec, że prawidłowe funkcjonowanie PZŁ w zakresie przyznawania uprawnień do wykonywania polowania oraz przyjmowania członków ma istotny wpływ na ilość osób dysponujących bronią palną, a co za tym idzie na bezpieczeństwo publiczne.

Ponadto na uwagę zasługują uprawnienia strażników łowieckich, którzy są osobami zatrudnianymi przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich w celu ochrony zwierzyny i prowadzenia gospodarki łowieckiej. Zgodnie z art. 36 ust. 3 UPŁ, obok Państwowej Straży Łowieckiej jako formacji uzbrojonej podległej wojewodzie, w skład straży łowieckiej wchodzi strażnicy łowieccy. Strażnikom łowieckim przysługują we wskazanych ustawowo przypadkach uprawnienia do użycia środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej oraz chemicznych środków obezwładniających w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających (art. 40 ust. 1 pkt 1 UPŁ). Jednocześnie strażnicy łowieccy są uprawnieni m.in. do legitymowania osób, zatrzymywania sprawców na gorącym uczynku, odbierania przedmiotów pochodzących z przestępstwa albo wykroczenia oraz środków i narzędzi służących do ich popełnienia, dokonywania kontroli podmiotów prowadzących skup tusz zwierzyny, noszenia ręcznego miotacza substancji obezwładniających oraz przedmiotów przeznaczonych

²³ Spośród prawie 235 tys. osób, które uzyskały pozwolenie na broń, ponad 130 tys. stanowiły osoby, które uzyskały pozwolenie na broń do celów łowieckich, a spośród prawie 588 tys. zarejestrowanych sztuk broni aż 347 tys. sztuk to broń zarejestrowana do celów łowieckich; dane na 31.12.2020 r., według statystyk policyjnych ze strony www.statystyka.policja.pl



do obezwładniania za pomocą energii elektrycznej. Ponadto strażnicy łowieccy przy wykonywaniu czynności korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariusza publicznego. Uprawnienia te są uprawnieniami o charakterze policyjnym. Jednak osoby je wykonujące znajdują się wyłącznie pod nadzorem dzierżawców i zarządców kół łowieckich, a więc zasadniczo pod nadzorem kół łowieckich jako podmiotów je zatrudniających.

4. UPRAWNIENIA NADZORCZE I KONTROLNE WŁADZ PAŃSTWOWYCH WOBEC POLSKIEGO ZWIĄZKU ŁOWIECKIEGO

Jak wykazano powyżej posiadanie uprawnienia do dysponowania prawem do wykonywania polowania oraz prowadzenia gospodarki łowieckiej, a także samo wykonywanie polowania, wiązą się z szeregiem uprawnień w postaci możliwości ingerowania w prawa właścicielskie, używania broni palnej, czy nawet wkraczania w sferę wolności obywatelskich przez stosowanie środków przymusu bezpośredniego i naruszenie wolności osobistej. Dysponowanie zatem tak istotnym prawem, jakim jest prawo wykonywania polowania oraz prowadzenie gospodarki łowieckiej będące zadaniami państwa, powinno znajdować się pod ścisłym nadzorem tegoż państwa. Prawo polowania i prawo prowadzenia gospodarki łowieckiej, zgodnie z modelem przyjętym przez ustawodawcę w ustawie Prawo łowieckie przysługuje państwu. Skoro zatem ustawodawca zdecydował się na powierzenie istotnej części tych zadań publicznych i wiążących się z nimi kompetencji podmiotowi spoza administracji publicznej, to powinien podmiot ten objąć szczególnym nadzorem.

W każdym państwie demokratycznym jednym z zasadniczych elementów funkcjonowania władzy publicznej jest kontrola. Administracja publiczna nie może obyć się bez kontroli pozwalającej na ocenę i sprawdzenie jej funkcjonowania, w konsekwencji służącej zapewnieniu prawidłowości, efektywności i zgodności z prawem jej działania. Konieczność istnienia sprawnego mechanizmu kontroli ma także swe głębokie uzasadnienie w mechanizmie polityczno-ustrojowym, tj. w koncepcji i konstrukcji demokratycznego państwa prawnego. Do podstawowych zasad takiego państwa należy reguła, że władza publiczna jako całość, a także wszystkie elementy wchodzące w jej skład,

1-2/2020



nie może w swych działaniach być wyjęta spod możliwości sprawdzania i oceniania²⁴. Istotne znaczenie ma także cel kontroli. Zgodnie bowiem z zasadami jej wykonywania, kontrola ma na celu nie tylko sprawdzenie istniejącego stanu rzeczy i zestawienie go ze stanem prawidłowym lub pożądanym, ale kontrola ma przede wszystkim za zadanie sformułowanie zaleceń dotyczących usunięcia nieprawidłowości i zapobieżenia powstawaniu ich w przyszłości²⁵.

Przeniesienie wykonywania określonych zadań państwa poza administrację publiczną nie może prowadzić do wyłączenia obowiązku kontroli wykonywania tych zadań. Wręcz przeciwnie, obowiązek ten powinien być traktowany szczególnie poważnie, gdy przekazanie zadań obejmuje także transfer władzy publicznej albo niesie za sobą prawo do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, z czym mamy do czynienia w przypadku regulacji ustawy Prawo łowieckie i powierzenia prowadzenia gospodarki łowieckiej i prawa wykonywania polowania podmiotowi prywatnemu, jakim jest PZŁ.

W piśmiennictwie wyróżnia się kontrolę zewnętrzną i wewnętrzną administracji publicznej. Kontrolą zewnętrzną jest kontrola wykonywana przez podmioty spoza struktur administracji publicznej. W kategorii tej mieści się przede wszystkim kontrola wykonywana przez sądy i trybunały oraz kontrola wykonywana przez organy kontroli państwowej i ochrony prawa²⁶. Natomiast kontrola wewnętrzna to przede wszystkim kontrola resortowa oraz kontrola wykonywana przez specjalistyczne służby kontroli – inspekcje. Istotą kontroli resortowej jest stosunek nadrzędności-podległości czy nadzoru pomiędzy różnymi podmiotami wchodzącymi w skład układu organizacyjnego działu administracji kierowanego ze szczebla centralnego przez organ naczelny bądź centralny. Zasadnicza rola w sprawowaniu kontroli resortowej przypada organom stojącym na czele wyodrębnionych działów administracji i kierującym tymi działami, tj. ministrom²⁷.

²⁴ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 10.

²⁵ M. Zirk-Sadowski, *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005, s. 259.

²⁶ Więcej na ten temat: M. Zirk-Sadowski, *op. cit.*, s. 260-274 oraz J. Jagielski, *op. cit.*, s. 180 i nast.

²⁷ J. Jagielski, *op. cit.*, s. 184-186.



Podstawy prawne kontroli resortowej wykonywanej przez ministrów określa ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁸. Kontrola resortowa związana jest z prawnymi możliwościami wywierania bezpośredniego wpływu na naprawianie stwierdzonych nieprawidłowości. Przeprowadzenie kontroli resortowej w podległych i nadzorowanych jednostkach służy wdrożeniu środków nadzoru bądź kierownictwa, uruchamianych i dostosowywanych w zależności od wyników przeprowadzonej kontroli. Nadzór oznacza prawną możliwość wpływania na działalność podporządkowanych jednostek. Istotą nadzoru jest możliwość wydawania wiążących poleceń, możliwość władcze ingerowania w działalność podporządkowanego podmiotu celem jej korygowania. Elementem kształtującym nadzór i stanowiącym jego wyróżnik w stosunku do kontroli jest zatem przewidziana prawnie możliwość podejmowania przez podmiot nadzorujący nie tylko sprawdzania i oceniania podmiotu nadzorowanego, ale także prawo do ingerencji w jego działalność w celu skorygowania jej w pożądanym kierunku²⁹.

Zgodnie z art. 33 ust. 1d URM, każdy z ministrów kierujących działem administracji rządowej obowiązany jest obwieścić wykaz jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych. W wykazie jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw środowiska nie umieszcza się jednak Polskiego Związku Łowieckiego³⁰. Z kolei stosownie do przepisów art. 34 i 34a URM, minister sprawuje swój nadzór nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi, co do zasady, poprzez ich tworzenie i likwidację, powoływanie i odwoływanie kierujących tymi jednostkami, a także poprzez wydawanie kierownikom tych jednostek organizacyjnych wiążących ich wytycznych i poleceń. Wymienione środki prawne stanowią istotne instrumenty władcze oddziaływania na podległe i nadzorowane jednostki, stanowią o możliwości wpływania na ich działalność, a przede wszystkim dają rzeczywistą możliwość wpływu na sposób

²⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 178 ze zm.; dalej cyt.: URM.

²⁹ J. Jagielski, *op. cit.*, str. 29-33;

³⁰ Por.: obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 12 kwietnia 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Klimatu i Środowiska lub przez niego nadzorowanych (M.P. poz. 374).



i prawidłowość wykonywania powierzonych tym jednostkom zadań państwa.

Zgodnie z art. 35a ust. 1 UPŁ, minister właściwy do spraw środowiska sprawuje nadzór nad działalnością PZŁ. Nie jest to zatem nadzór nad Polskim Związkiem Łowieckim jako osobą prawną, jednostką organizacyjną, której powierzono wykonywanie zadań publicznych, ale wyłącznie nadzór nad działalnością tej jednostki. Należy więc przyjąć, że nie jest to nadzór w rozumieniu art. 34 ust. 1 i 2 URM. Dlatego też przywołane środki nadzoru przysługujące ministrowi, określone w ustawie o Radzie Ministrów, nie znajdują zastosowania do „nadzoru” ministra właściwego do spraw środowiska w rozumieniu przepisów ustawy Prawo łowieckie. Nadzór nad działalnością jednostki musi być bowiem rozumiany inaczej niż nadzór nad jednostką. Tym samym, minister właściwy do spraw środowiska dysponuje wobec PZŁ tylko takimi środkami nadzoru i kontroli, jakie zostały mu wprost przyznane przepisami ustawy Prawo łowieckie.

Istotnym instrumentem nadzoru nad jednostką organizacyjną jest uprawnienie do powoływania i odwoływania kierownika tej jednostki. W przypadku PZŁ, zgodnie z art. 32a ust. 1 pkt 3 UPŁ, organem zarządzającym Związku jest Zarząd Główny. W myśl art. 32a ust. 5 UPŁ ministrowi przyznane zostało uprawnienie do powoływania i odwoływania Łowczego Krajowego, wchodzącego w skład Zarządu Głównego. Natomiast pozostałych członków Zarządu powołuje także minister, ale już na wniosek Łowczego Krajowego. Stosownie więc do przywołanych przepisów ustawy Prawo łowieckie, powołanie i odwołanie Łowczego Krajowego jest autonomiczną decyzją ministra właściwego do spraw środowiska. Ustawa nie określa nawet wymogów dotyczących chociażby wykształcenia czy doświadczenia, które powinien spełniać kandydat na Łowczego Krajowego, ani nie uzależnia decyzji ministra w tym zakresie od wniosku czy opinii innego podmiotu. Odmienne stanowisko prezentują W. Radecki i D. Danecka, którzy uważają, że minister może powołać Łowczego Krajowego wyłącznie spośród kandydatów wskazanych mu przez Naczelną Radę Łowiecką³¹. Należy zauważyć, że choć uprawnienie Naczelnej Rady Łowieckiej do wskazywania kandydatów na Łowczego Krajowego wynika z §82 ust. 3 pkt 8 Statutu PZŁ, to minister jest w tym zakresie związany wyłącznie ustawą. Jest to zatem statutowe uprawnienie Naczelnej Rady Łowieckiej, a minister



może lecz nie musi skorzystać z rekomendacji Rady. Statut PZŁ nie wiąże ministra, a zatem może on powołać, moim zdaniem, na stanowisko Łowczego Krajowego także osobę spoza grona kandydatów wskazanych przez Naczelną Radę Łowiecką. Skoro ustawa Prawo łowieckie nie ogranicza ministra w zakresie wyboru Łowczego Krajowego, to nie może czynić tego Statut PZŁ. Tak skonstruowane przepisy dają ministrowi potencjalną dużą możliwość oddziaływania na funkcjonowanie PZŁ i sposób wykonywania jego zadań.

W tym miejscu należy jednak zauważyć, że ustawa nie reguluje zakresów zadań żadnego z organów PZŁ. Kwestie te zostały pozostawione do uregulowania w drodze statutu. Analiza Statutu PZŁ pozwala jednak na przyjęcie tezy, że zadania i kompetencje Łowczego Krajowego zostały w nim istotnie ograniczone. Z postanowień §87 Statutu PZŁ można wnioskować, iż rola Łowczego Krajowego została sprowadzona wyłącznie do reprezentacji i czynności wykonawczych o niesamodzielnym charakterze. Należy również podkreślić, że Statut w zakresie, w jakim pozbawia Łowczego Krajowego samodzielnego prawa powoływania i odwoływania łowczych okręgowych, przypisując to uprawnienie w §86 ust. 2 pkt 4 całemu Zarządowi Głównemu i ograniczając je dodatkowo do możliwości wybrania łowczych okręgowych jedynie spośród trzech kandydatów wskazywanych przez okręgowe zjazdy delegatów, stoi w sprzeczności z przepisami art. 32a ust. 6 pkt 1 UPŁ. Zgodnie bowiem z tym przepisem ustawy, łowczych okręgowych powoływać ma samodzielnie Łowczy Krajowy, po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw środowiska. Takie rozwiązanie wprowadzone w drodze Statutu znacząco ogranicza uprawnienia Łowczego Krajowego, a tym samym również powołującego go ministra, do wywierania wpływu na działalność PZŁ. Zaznaczenia wymaga, że w tym zakresie Statut jest niezgodny z ustawą, a zatem nie powinien być zatwierdzony przez ministra.

Istotnym uprawnieniem ministra właściwego do spraw środowiska jest zatwierdzanie statutu PZŁ. Jest to ważny element nadzoru, gdyż mógłby pozwolić ministrowi na wywieranie wpływu na kształt tak istotnych kwestii jak chociażby sposób nabywania i utraty członkostwa w PZŁ i w kole łowieckim oraz prawa i obowiązki członków. Jednakże statut, zgodnie z art. 32 ust. 3 UPŁ, jest uchwałą Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ, a zatem uprawnienie ministra ogranicza się do zatwierdzenia albo odmowy zatwierdzenia statutu, bez możliwości kształtowania jego poszczególnych postanowień w fazie projektu.

1-2/2020



Nadzór ministra byłby zatem zdecydowanie silniejszy, gdyby statut PZŁ był nadawany przez ministra w drodze rozporządzenia³².

Ważnym środkiem nadzoru nad działalnością PZŁ jest obowiązek składania ministrowi przez Związek, zgodnie z art. 35a ust. 2 UPŁ, sprawozdania z wykonania zadań PZŁ, określonych w art. 34 tej ustawy. Sprawozdanie to musi zatem obejmować informację z prowadzenia gospodarki łowieckiej w łowieckim roku gospodarczym. W ten sposób minister może pozyskiwać informacje o sposobie wykonywania zadania państwa powierzonego PZŁ. Jeżeli w ocenie ministra sprawozdanie jest niepełne lub budzi zastrzeżenia, minister może żądać jego uzupełnienia lub udzielenia dodatkowych wyjaśnień w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 35a ust. 3 UPŁ. Należy jednak zauważyć, że ustawa nie przewiduje żadnych sankcji za brak złożenia sprawozdania. W przypadku, gdy wątpliwości dotyczące złożonego sprawozdania nie zostały wyjaśnione, minister może zlecić kontrolę PZŁ wyznaczonym pracownikom ministerstwa (kontrolerom). Kontrola, stosownie do art. 35a ust. 5 UPŁ, prowadzona jest na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej, z tym jednak zastrzeżeniem, że może ona być prowadzona tylko z uwzględnieniem kryterium legalności. Tym samym, kontrola prowadzona w PZŁ może badać zgodność z prawem prowadzenia gospodarki łowieckiej, ale już nie jej efektywność, rzetelność czy gospodarność. Taki zakres kontroli stoi w sprzeczności z zasadami kontroli wykonywania zadań publicznych. Także konieczność wykonania przez PZŁ zaleceń pokontrolnych, zgodnie z art. 35a ust. 7 UPŁ, ma ograniczoną doniosłość z punktu widzenia nadzoru ministra, gdyż zalecenia te nie mogą mieć szerszego zakresu niż zakres kontroli, a zatem mogą dotyczyć wyłącznie kwestii zgodności z prawem wykonywania przez PZŁ zadań określonych w art. 34, w tym prowadzenia gospodarki łowieckiej.

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej³³, kontrolę tę przeprowadza się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. A zatem prze-

³² Prawo do nadawania PZŁ statutu w drodze rozporządzenia przysługiwało ministrowi do 5 marca 1997 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 10 stycznia 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie (Dz.U. Nr 14 poz. 72). Statut PZŁ nadawał w drodze rozporządzenia Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

³³ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej, tekst jedn. Dz.U. z 2020 poz. 224 ze zm.



pisy ustawy Prawo łowieckie dokonują istotnego ograniczenia tego rodzaju kontroli. Takiego ograniczenia kontroli zadań PZŁ wyłącznie do kryterium legalności nie da się usprawiedliwić ani statusem prawnym Związku ani charakterem wykonywanych przez niego zadań, gdyż jak już zostało wykazane, prowadzenie gospodarki łowieckiej jest częścią ochrony środowiska, która stanowi zadanie państwa. Natomiast kontrola wykorzystywania majątku Skarbu Państwa, jakim niewątpliwie jest dzierżawa prawa polowania oraz zwierzyna w stanie wolnym, powinna odbywać się także z uwzględnieniem kryterium rzetelności, celowości i gospodarności.

Istotnym elementem nadzoru ministra nad PZŁ mogłoby być, przewidziane w art. 35a ust. 8 i 9 UPŁ, badanie uchwał Krajowego Zjazdu Delegatów oraz Naczelnej Rady Łowieckiej. Minister posiada uprawnienie do uchylenia uchwał wskazanych powyżej organów w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli uzna uchwałę za niezgodną ze statutem PZŁ. Minister może także stwierdzić nieważność takiej uchwały, jeżeli uzna, że jest ona niezgodna z przepisami prawa. Nie sposób nie zauważyć, że przesłanką do uchylenia albo stwierdzenia nieważności uchwały, w całości albo w części, jest wyłącznie przesłanka zgodności z prawem – powszechnie obowiązującym w przypadku stwierdzenia nieważności, a w przypadku uchylenia – z wewnętrznym prawem korporacyjnym, jakim jest Statut PZŁ. Nawet jednak przy tak wąskim zakresie badania uchwał jest to ważny instrument nadzoru, gdyż, jak się wydaje, działanie ministra polegające na stwierdzeniu nieważności uchwały może opierać się także na naruszeniu ustawowych przesłanek prowadzenia gospodarki łowieckiej w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej, a także celami łowiectwa, wskazanymi w art. 1 i 3 UPŁ.

Ponadto, na podstawie art. 35a ust. 9 pkt 3 UPŁ, minister może udzielić upomnienia organom, a więc wskazanym w tym artykule Krajowemu Zjazdowi Delegatów lub Naczelnej Radzie Łowieckiej, w przypadku gdy ich działania są niezgodne z przepisami prawa lub statutu. Minister może także w takim przypadku zażądać od wymienionych organów PZŁ zaprzestania naruszania prawa lub podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zgodnego z prawem. Ustawodawca nie przewidział jednak żadnych sankcji w przypadku, gdy takie upomnienia oraz żądania ministra kierowane do organów PZŁ nie przynoszą pożądanego skutku. Nawet zatem tak ograniczony zakres nadzoru pozostaje ułomny.



Z kolei określone w art. 35a ust. 11 UPŁ uprawnienie ministra do żądania od Krajowego Zjazdu Delegatów, Naczelnej Rady Łowieckiej oraz Zarządu Głównego innych wyjaśnień niż te dotyczące sprawozdania z wykonania zadań PZŁ, budzi wątpliwości. Ustawodawca nie określił bowiem, jakiemu celowi mają służyć inne wyjaśnienia i jaki może być zakres żądania ministra. Jeżeli bowiem w wyniku uzyskanych wyjaśnień minister poweźmie przekonanie o nieprawidłowym wykonywaniu zadań przez PZŁ, to i tak jego możliwości nadzorcze odnoszą się wyłącznie do nieprawidłowości polegających na naruszeniu prawa powszechnie obowiązującego lub Statutu PZŁ.

Nadzór nad wykonywaniem określonych zadań przez PZŁ sprawują także sądy powszechne. Sądy sprawując wymiar sprawiedliwości są przede wszystkim gwarantem praw i wolności obywatelskich. W ustawie Prawo łowieckie do właściwości sądów powszechnych pozostawione zostało ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie nabycia albo utraty członkostwa w PZŁ, a więc w istocie orzekanie o uzyskaniu albo utracie uprawnienia do wykonywania polowania. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 6 UPŁ, zainteresowanemu przysługuje odwołanie do sądu okręgowego, po wyczerpaniu drogi wewnątrzorganizacyjnej, w sprawach nabycia lub utraty członkostwa w PZŁ, a także utraty członkostwa w kole łowieckim. Odwołanie takie przysługuje również od orzeczeń kończących postępowanie dyscyplinarne, przy czym karą dyscyplinarną, orzeczoną przez sąd łowiecki, zgodnie z art. 35c ust. 2 pkt 2 i 3 UPŁ, może być także zawieszenie w prawach członka albo wykluczenie z PZŁ. Natomiast w przypadku orzeczenia wobec członka PZŁ kary porządkowej za naruszenie zasad selekcji osobniczej, utrzymanej uchwałą Zarządu Głównego, przysługuje skarga do sądu administracyjnego, na podstawie art. 42da UPŁ. Ponadto w przypadku dochodzenia roszczeń z zakresu wynagrodzenia szkód łowieckich w art. 46e ust. 4 UPŁ także przewidziana została możliwość dochodzenia praw przez poszkodowanego przed sądem powszechnym.

Poddanie kontroli niezawisłych sądów spraw z zakresu członkostwa w PZŁ, z którym wiążą się nierozdzielnie uprawnienia do wykonywania polowania, a także orzecznictwa dyscyplinarnego sądów łowieckich i orzecznictwa porządkowego, należy ocenić pozytywnie. Wydaje się jednak, że wobec sprawowania ustawowego nadzoru przez ministra właściwego do spraw środowiska nad działalnością PZŁ, ustawodawca powinien przewidzieć uprawnienia ministra także i w tym zakresie. Dochodzenie bowiem praw na drodze sądowej, czy to

1-2/2020



przed sądem powszechnym, czy administracyjnym, jest dla obywatela niewątpliwie trudniejsze niż droga postępowania administracyjnego i możliwość odwołania się do organu nadzoru.

Wyspecjalizowanym organem kontroli, który jest uprawniony do kontroli działalności PZŁ jest także Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Zgodnie z art. 203 ust. 3 Konstytucji RP, NIK może kontrolować działalność innych niż państwowe i komunalne jednostek organizacyjnych, jeżeli wykorzystują one majątek i środki państwowe. W tym zakresie jednak uprawnienia NIK są szersze niż ministra właściwego do spraw środowiska, gdyż kontrola ta może być prowadzona nie tylko pod względem legalności, ale i gospodarności. Jednakże wynikiem kontroli NIK są jedynie zalecenia pokontrolne, które powinny być wykonane przez kontrolowaną jednostkę. Brak jednak sankcji, które mogłyby zostać zastosowane, nawet przez ministra, wobec PZŁ, gdy ten nie wykonałby zaleceń pokontrolnych NIK.

5. WNIOSKI

W polskim systemie prawnym można wyobrazić sobie powierzenie, na wzór wielu innych obszarów działalności państwa, prowadzenia gospodarki łowieckiej samorządom województw, odpowiedzialnym już za wyznaczanie obwodów łowieckich, stanowiące zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W takim stanie prawnym, to marszałek, w drodze decyzji administracyjnej, mógłby przyznawać uprawnienia do wykonywania polowania (np. jako licencję) za odpowiednią opłatą, na czas określony, co pozwoliłoby województwu na uzyskiwanie środków finansowych na prowadzenie racjonalnej gospodarki łowieckiej oraz wypłatę odszkodowań z tytułu szkód w uprawach wyrażonych przez zwierzęta łowne. Zadanie to mogłoby być też wykonywane w całości, jako zadanie z zakresu administracji rządowej, przez wojewodów i starostów, pod nadzorem ministra właściwego do spraw środowiska. Gospodarka łowiecka jest bowiem zadaniem państwa, a dysponowanie prawem polowania stanowi emanację prawa do dysponowania, w imieniu Skarbu Państwa, zwierzyną w stanie wolnym. Prawodawca zdecydował jednak o powierzeniu tych zadań publicznych organizacji o charakterze prywatnym – Polskiemu Związkowi Łowieckiemu. Tym samym organizacji tej przyznano prawo do działania w sferze *imperium* (decydowanie o przyznawaniu uprawnienia do wy-

1-2/2020



konywania polowania, przymus członkostwa, możliwość wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich) i *dominium* państwa (prawo do polowania oraz prawo do dysponowania zwierzyną w stanie wolnym).

W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera sprawowanie efektywnego nadzoru ze strony państwa nad wykonywaniem tych zadań przez ów podmiot prywatny, mający charakter przymusowego zrzeszenia. Jak jednak wynika z dokonanej powyżej analizy obowiązujących przepisów, ustawowo uregulowany nadzór nad PZŁ nie jest odpowiedni do zakresu powierzonych mu zadań państwa. Państwo dysponuje bowiem środkami prawnymi pozwalającymi na prowadzenie nadzoru i kontroli nad Związkiem w ograniczonym zakresie.

Zakres nadzoru przysługujący ministrowi właściwemu do spraw środowiska jest ograniczony w zasadzie wyłącznie do sprawdzania legalności działania PZŁ. W ramach tak rozumianego nadzoru nie mieści się chociażby możliwość sprawdzania wykonania zadań zgodnie z zasadami gospodarności, celowości i rzetelności, nie wspominając już nawet o zgodności z polityką państwa, za którą minister właściwy do spraw środowiska, jako członek rządu, jest także odpowiedzialny. Na uwagę zasługuje, że ministrowi nie przysługują żadne środki nadzoru nad działalnością kół łowieckich ani bezpośrednio nad osobami wykonującymi polowanie. Minister nie ma także uprawnień w zakresie nadzoru nad sądownictwem dyscyplinarnym, chociażby poprzez prawo żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i prawo zażalenia orzeczenia dyscyplinarnego do sądu powszechnego.

Uregulowany w ustawie Prawo łowieckie model nadzoru nad Polskim Związkiem Łowieckim nie jest zatem adekwatny do zadań powierzonych do wykonywania Związkowi, a będących zadaniami państwa. Państwo, powierzając organizacji prywatnej swoje zadania oraz majątek, nie zapewniło sobie odpowiednich środków nadzoru i kontroli w zakresie sprawdzania prawidłowości wykonywania tych zadań oraz wpływania na sposób ich wykonywania, zgodny z polityką rządu i interesem publicznym. Państwo nie zagwarantowało sobie w ten sposób także efektywnego gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa, powierzonym podmiotowi prywatnemu.



BIBLIOGRAFIA

- Daniłowicz D., *Prawo łowieckie*, Warszawa 2020.
- Daniłowicz D., *Prawo polowania*, Warszawa 2018.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Pązik A., Słomski M., *Prawo łowieckie. Komentarz.*, Warszawa 2015.
- Radecki W., Danecka D., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Radecki W., *Prawo łowieckie w Polsce, Czechach i Słowacji*, Wrocław 2011.
- Radecki W., *Łowiecki system prawny w Polsce*, [w:] *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, pod red. D. Gwiazdowicza, Poznań 2012.
- Rakoczy B., Stec R., Woźniak A., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność za szkody łowieckie*, Warszawa 2016.
- Zirk-Sadowski M., *Kontrola administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, pod red. J. Hausnera, Warszawa 2005.

Kontakt e-mail:

izawer1@wp.pl

