

Czarne chmury nad polskim modelem łowiectwa

Witold Daniłowicz

Nad tzw. polskim modelem łowiectwa od jakiegoś czasu gromadzą się czarne chmury. Trudno przewidzieć, czy spowodują one wielką ulewę, która zmyje obecną strukturę organizacyjną łowiectwa w Polsce, czy też skończy się na małym deszczu, który przyniesie tylko kosmetyczne poprawki. Niezależnie jednak od tego, jak ktoś ocenia aktualny model, trzeba mieć świadomość nadchodzących zmian i rozumieć ich przyczyny.

Chmury zbierające się nad polskim modelem łowiectwa mają kształt paragrafów – są to wyroki sądowe różnych trybunałów, zaczynając od Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, przez Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny, aż do sądów powszechnych, jak również opinie prawne wyrażane przez rozmaite podmioty stojące na straży praworządności w naszym kraju (Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego i innych). Wszystkie podają w wątpliwość zgodność tego modelu z obowiązującym prawem i zasadami demokratycznego państwa prawnego.

organizacja łowiectwa w Polsce

Zacznijmy od wskazania podstawowych elementów, które składają się na to, co się powszechnie nazywa polskim modelem łowiectwa.

1. Oderwanie prawa własności ziemi od prawa do polowania – skutkiem przyjęcia tej zasady w prawie polskim jest sytuacja, w której właściciel nieruchomości nie może polować na swoim gruncie i, co więcej, nie czerpie żadnej korzyści ani nie otrzymuje żadnej rekompensaty z tytułu tego, że na jego nieruchomości polują inni.

2. Publicznoprawny charakter Polskiego Związku Łowieckiego – państwo powierzyło temu zrzeszeniu zadania publiczne związane z łowiectwem (a częściowo także z ochroną środowiska), zostawiając mu jednocześnie bardzo szeroki margines swobody co do kształtowania swojej struktury organi-

zacyjnej i stosunków wewnętrznych, przy braku efektywnych mechanizmów kontroli nad jego działalnością.

3. Wielość ról PZŁ – Związek wykonuje zadania państwa w zakresie łowiectwa, kontroluje przestrzeganie prawa przez myśliwych, a przy tym reprezentuje ich interesy. Posiada równocześnie ustawowy monopol na działalność w tym obszarze, a członkostwo w nim jest przymusowe dla wszystkich, którzy chcą się zajmować łowiectwem.

Przez długie lata funkcjonowanie polskiego łowiectwa w oparciu o powyższe zasady traktowano jako naturalne. Większość myśliwych zapewne cieszy fakt, że dzięki działaniu pierwszej z nich myślistwo jest w Polsce dostępne dla każdego i nie ma u nas bariery finansowej uniemożliwiającej ludziom niezamownym oddawanie się łowieckiej pasji. Innych razi monopol PZŁ i brak faktycznej demokracji wewnątrz tego zrzeszenia. Niemniej, pomimo ogromnej ilości atramentu wylanej na ten temat na łamach czasopism łowieckich, do niedawna nikt nie widział szans zmiany istniejącego stanu rzeczy.

W obliczu integracji Polski w ramach struktur europejskich oraz naszych postępów na drodze do przekształcenia się w demokratyczne państwo prawa zaczęły się jednak pojawiać głosy, że polski model łowiectwa nie dość, że zupełnie odstaje od rozwiązań przyjętych we wszystkich innych krajach europejskich, to jeszcze zdaje się naruszać podstawowe prawa i wolności zagwarantowane Polakom w konwencjach międzynarodowych. Co więcej, w niektórych aspektach

jest także sprzeczny z zasadami zawartymi w Konstytucji. Zaistniała więc możliwość, a nawet konieczność wprowadzenia zmian do tego modelu. Warto przy tej okazji podsumować argumenty, na jakich opierają się wspomniane zarzuty.

prawo własności a prawo do polowania

Stosunek prawa własności ziemi do prawa do polowania to kwestia fundamentalna dla każdego modelu organiza-



Fot. D. Gostkowski (2)

cyjnego łowiectwa. Polska pozostaje jedynym państwem w Unii Europejskiej, w którym prawo własności ziemi nie uwzględnia prawa do polowania. Przez lata uznawano, że jest to z jednej strony naturalna konsekwencja zmian ustrojowych, jakie zaszły w naszym kraju po wojnie, a z drugiej – wynik ogromnego rozdrobnienia własności rolnej. Tymczasem całkiem niedawno Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w kilku orzeczeniach układających się w jednolitą linię orzeczniczą stwierdził, że prawo do polowania stanowi nieodłączny element prawa własności. W konsekwencji można je ograniczyć albo go pozbawić tylko za odszkodowaniem i dla ważnych celów społecznych. W naszych warunkach przekazanie prawa do polowania właścicielom nieruchomości jest nierealne, kluczowe zagadnienie dotyczy więc wynagrodzenia dla właścicieli gruntów włączonych do obwodów łowieckich.

Nie należy się łudzić, że Strasburg znajduje się daleko i problem jakoś nas ominie. W kwietniu 2013 r. ta sama kwestia została bowiem podniesiona przez Naczelną Sąd Administracyjny w zapytaniu prawnym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego. NSA wyraził wątpliwość, czy przepisy Prawa

łowieckiego pozwalające na utworzenie obwodu łowieckiego obejmującego nieruchomości prywatną wbrew woli jej właściciela są zgodne z Konstytucją w związku z tym, że wprowadzają nieproporcjonalne naruszenie prawa własności i naruszają jego istotę!

Z kolei w maju 2013 r. Krajowa Rada Izb Rolniczych wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów Prawa łowieckiego – i znów chodzi o zapisy pozbawiające rolników udziału w procesie tworzenia obwodów łowieckich oraz dochodów z tego tytułu. W sądach powszechnych toczy się też już kilka spraw cywilnych o podobnym charakterze.

Wydaje się, że jest tylko kwestią czasu, kiedy runie pierwsza podstawowa zasada, na której opiera się polski model łowiectwa, i rolnicy otrzymają wynagrodzenie za myśliwskie wykorzystywanie swoich gruntów. Niezależnie od tego, czy zobowiąże nas do tego wyrok Trybunału strasburskiego, czy orzeknie to Trybunał Konstytucyjny na gruncie naszej Konstytucji, przepisy Prawa łowieckiego w tym zakresie będą musiały ulec zmianie.

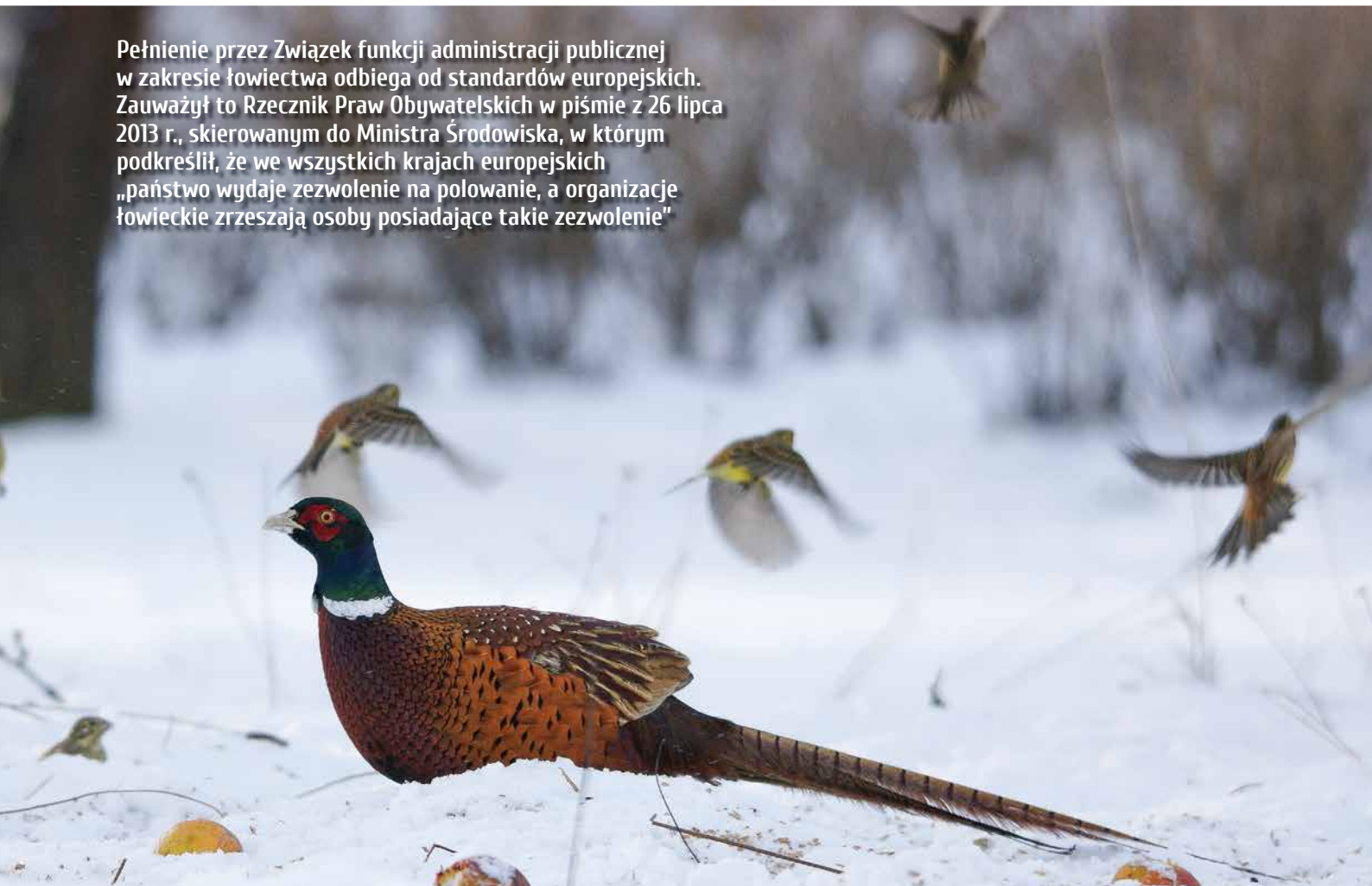
Wszyscy powinniśmy mieć świadomość, że wypracowanie nowego rozwią-

zania nie będzie łatwe. Jak bowiem zachować równowagę między interesami rolników oraz innych właścicieli nieruchomości, którzy widzą w myśliwych nowe źródło dochodów (albo chcieliby zakazać wykonywania polowania na swoim gruncie z rozmaitych przyczyn), z interesami łowców pragnących polować na tym samym terenie, na którym to robią od lat, i nie płacić za to prawo wynagrodzenia przewyższającego ich możliwości finansowe?

działalność i kompetencje PZŁ

Kolejny temat to kwestia charakteru prawnego Polskiego Związku Łowieckiego. W znanym orzeczeniu z 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w PZŁ „dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele cech samorządu” i określił go jako „ustanowione z woli ustawodawcy przymusowe zrzeszenie osób zainteresowanych wykonywaniem polowania oraz partycypowaniem w wykonywaniu zadań związanych z szeroko pojętym administrowaniem sprawami łowiectwa”. Dodał również, że PZŁ realizuje także zadania administracji państwowej dotyczące ochrony środowiska. Tak więc Związek de facto pełni funkcje państwowego ▶

Pełnienie przez Związek funkcji administracji publicznej w zakresie łowiectwa odbiega od standardów europejskich. Zauważył to Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 26 lipca 2013 r., skierowanym do Ministra Środowiska, w którym podkreślił, że we wszystkich krajach europejskich „państwo wydaje zezwolenie na polowanie, a organizacje łowieckie zrzeszają osoby posiadające takie zezwolenie”



organu do spraw łowiectwa. W przeciwieństwie jednak do innych organów państwowych nie podlega właściwie żadnej efektywnej kontroli ze strony państwa.

Zgodnie z Prawem łowieckim nadzór nad działalnością PZŁ pełni minister do spraw środowiska na zasadach określonych w Prawie o stowarzyszeniach. Na czym polega ten nadzór? Otóż na mocy Prawa o stowarzyszeniach minister, jako organ nadzorujący, może zażądać dostarczenia uchwał zjazdu PZŁ oraz wyjaśnień od władz zrzeszenia. Jeśli uzna, że działalność Związku jest niezgodna z prawem lub statutem, może udzielić jego władzom ostrzeżenia albo wystąpić do sądu o udzielenie im upomnienia, uchylenie uchwały niezgodnej z prawem lub statutem albo – w skrajnym przypadku – rozwiązać PZŁ, gdy jego działalność wykazuje rażące lub uporczywe naruszenie prawa albo postanowień statutu.

Już na pierwszy rzut oka widać, że przepisy te nie pasują do sytuacji, w której nadzorowana organizacja wykonuje zadania administracji publicznej. Nie ma tu bowiem ani słowa o kontroli celowości działania, racjonalności i efektywności realizowanych zadań, nie mówiąc już o kontroli finansów! Inaczej mówiąc – jak już wspomniano – Związek pełni funkcje organu państwowego, ale nie podlega temu samemu nadzorowi i kontroli co inne organy państwowe. Ten stan rzeczy na pewno nie przystaje do standardów demokratycznego państwa prawa.

Poważne wątpliwości konstytucyjne budzą też mało precyzyjne postanowienia Prawa łowieckiego odnoszące się do struktury Związku i kompetencji jego organów. Wskazał na to Prokurator Generalny, który w piśmie procesowym skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie 21/11 zwrócił uwagę, że „należy bardziej rygorystycznie egzekwować od ustawodawcy konieczność precyzyjnego i kompletnego określenia struktury organizacyjnej i kompetencji władz PZŁ, w szczególności w zakresie wzajemnych relacji władz i członków Związku”. Jeżeli – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny – w zrzeszeniu dominuje aspekt publicznoprawny, to kwestie jego organizacji wewnętrznej i kompetencji organów nie mogą być pozostawione do swobodnej decyzji członków, niepodlegającej nadzorowi państwa.

Warto przy tym odnotować fakt, że pełnienie przez Związek funkcji administracji publicznej w zakresie łowiectwa odbiega od standardów europejskich. Zauważył to Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 26 lipca 2013 r., skierowanym do Ministra Środowiska, w którym podkreślił, że we wszystkich krajach europejskich „państwo wydaje zezwolenie na polowanie, a organizacje łowieckie zrzeszają osoby posiadające takie zezwolenie”.

związkowy monopol

I tak dochodzimy do kolejnego filaru polskiego modelu łowiectwa – wielorakiego charakteru PZŁ, a zwłaszcza jego monopolu. Wyrażony wyżej pogląd Rzecznika zdaje się dzielić Trybunał Konstytucyjny, który w powołanym już wyroku stwierdził, że o ile w większości państw Unii Europejskiej występują ograniczenia dostępu do swobodnego wykonywania polowania, o tyle w żadnym z nich przynależność do określonego zrzeszenia nie stanowi warunku nabycia uprawnień do polowania.

Temat monopolu PZŁ i obowiązkowego członkostwa polskich myśliwych w tym zrzeszeniu jest szczególnie drażliwy. Wiele osób uważa, że takie rozwiązanie narusza wolność stowarzyszeń zagwarantowaną zarówno w naszej Konstytucji, jak i w konwencjach międzynarodowych, a zwłaszcza w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Moim zdaniem sprawa jest znacznie bardziej skomplikowana. Podstawowy problem bierze się stąd, że PZŁ pełni jednocześnie funkcję organu państwowego i stowarzyszenia myśliwych.

Patrząc na Związek jako na organizację o charakterze publicznoprawnym, rzeczywiście widzimy odejście od modelu europejskiego. Samo w sobie nie musi to jednak być nieprawidłowe ani sprzeczne z prawem. Przymusowe członkostwo mogłoby zostać zaakceptowane z konstytucyjnego punktu widzenia, ale pod dwoma warunkami: Związek pełniłby wyłącznie funkcję publicznoprawną oraz podlegałby rzeczywistemu nadzorowi państwa.

Jeśli chcemy oddzielić funkcję publicznoprawną PZŁ od jego funkcji stowarzyszenia myśliwych, niezbędna jest głęboka reforma zrzeszenia. W jej rezultacie dzisiejszy Związek zająłby się jedynie wykonywaniem zadań administracji państwowej w zakresie łowiec-

twą i ochrony środowiska, przy czym członkostwo w nim mogłoby pozostać obowiązkowe dla wszystkich łowców. Po takim przekształceniu PZŁ pojawiłaby się konieczność powołania stowarzyszenia (a raczej stowarzyszeń) reprezentującego interesy polujących. Warto przy tym dodać, że utworzenie tylko jednej takiej organizacji, do której przynależność byłaby przymusowa, stanowiłoby naruszenie zasady wolności stowarzyszeń. Nie ma bowiem żadnych powodów, aby interesów myśliwych nie broniło kilka stowarzyszeń, zwłaszcza w sytuacji, gdy wszyscy byłiby członkami jednego związku, którego rola ograniczałaby się do wypełniania funkcji administracji państwowej w dziedzinie łowiectwa.

Istniejące w obecnym modelu pomieszczenie funkcji PZŁ prowadzi do dalszych komplikacji prawnych o charakterze konstytucyjnym. Najlepszy przykład to kwestia sądów łowieckich. Przez wiele lat nikt nie dostrzegał, że w państwie, gdzie każdy obywatel ma konstytucyjnie zagwarantowane prawo do sądu (tj. sądu powszechnego – niezależnego i niezawisłego), sprawy o naruszenie przepisów łowieckich są rozpatrywane przez sądy koleżeńskie, od których nie ma odwołania do sądu powszechnego! Trybunał Konstytucyjny, w powołanym już wyroku 21/11, słusznie uznał taki stan rzeczy za niedopuszczalny. W parlamencie trwają prace na zmianę Prawa łowieckiego w tym zakresie.

Kolejnym problemem jest różne traktowanie obywateli polskich mieszkających w Polsce i tych „przebywających z zamiarem stałego pobytu za granicą”. Pomijając już brak ustawowej definicji tego pojęcia i oczywiste problemy dowodowe, podstawowe pytanie nasuwające się w tym kontekście dotyczy tego, dlaczego obywatel polski mieszkający w Polsce i chcący wykonywać polowanie musi należeć do PZŁ, a obywatel polski mieszkający za granicą nie ma takiego obowiązku – wystarczy, że wykupi polowanie u dzierżawcy obwodu łowieckiego. Innymi słowy, obywatel polski mieszkający za granicą może nawet nie być myśliwym, a po wykupieniu łowów i tak wolno mu polować (na szczęście tylko w obecności przedstawiciela dzierżawcy obwodu będącego członkiem PZŁ). To zróżnicowanie w traktowaniu obywateli polskich ewidentnie narusza zasadę równości wobec prawa.

Koła łowieckie z samodzielnych organizacji z własnymi statutami zostały zredukowane do roli organów PZŁ, co budzi wątpliwości konstytucyjne w świetle wolności zrzeszania się. Fakt, że organizacje narzucają się statuti i jej członkowie nie mogą sami układać swoich stosunków, niewątpliwie narusza tę wolność



Problemy z zasadą równego traktowania powstają też na gruncie regulacji unijnych, w przypadku których jednolite traktowanie i zakaz dyskryminacji obywateli innych państw UE jest kwestią podstawową. Jak pogodzić z tą zasadą przymus korzystania z pośrednictwa biura polowań dla cudzoziemców będących obywatelami Unii, a niemających uprawnień do wykonywania polowania w Polsce? Dlaczego nie mogą oni, tak jak obywatele polscy, po prostu wykupić polowania bezpośrednio u dzierżawcy obwodu łowieckiego? Co więcej, jak w świetle tej zasady uzasadnić stosowanie innych cenników dla myśliwych zagranicznych i krajowych? Argument, że zagraniczni są bogatsi, więc powinni płacić więcej, raczej nie znajdzie zrozumienia w Strasburgu!

Z kolei wolność zrzeszania się zagwarantowana w Konstytucji doznaje ograniczenia nie tylko przez obowiązkową przynależność do PZŁ. Problem stanowi także wprowadzone przez Statut Związku rozróżnienie na członków macierzystych i niemacierzystych w kołach łowieckich. Temat ten został poruszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie skierowanym do Przewodniczącego Zarządu Głównego PZŁ. Kłopot polega na tym, że rozwiązanie przyjęte w Statucie powoduje arbitralny podział członków Związku na dwie

kategorie, z których jedna (członkowie macierzyści) posiada pełnię praw w kole, a druga (członkowie niemacierzyści) jest pozbawiona podstawowych praw członkowskich (a zwłaszcza prawa do bycia wybieranym do władz koła). Rozwiązanie to nie ma żadnego umocowania ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że ograniczenie praw członków niemacierzystych nie powoduje zmniejszenia ciężących na nich obowiązków wobec koła, a w szczególności wysokości składki członkowskiej.

Osobny temat dotyczy samodzielności kół łowieckich. To, że z samodzielnych organizacji z własnymi statutami zostały one zredukowane do roli organów PZŁ, również budzi wątpliwości konstytucyjne w świetle wolności zrzeszania się. Fakt, że organizacje narzucają się statuti i jej członkowie nie mogą sami układać swoich stosunków, niewątpliwie narusza tę wolność. Takie działanie jest wprawdzie zgodne z Konstytucją, ale pod warunkiem, że uzasadnia je ważny interes społeczny, a stopień naruszenia pozostaje współmierny do zamierzonego celu. W tym przypadku nie ma jednak żadnego racjonalnego powodu, aby koła – będące organizacjami myśliwych i osobami prawnymi – stanowiły jednocześnie element struktury organizacyjnej zrzeszenia będącego quasi-organem państwa. Istnieją inne

środki, mniej inwazyjne (używając terminologii medycznej) z konstytucyjnego punktu widzenia, którymi państwo może sprawować kontrolę nad organizacjami myśliwych.

Celem niniejszego artykułu jest zwrócenie uwagi na fakt, że debata na temat naszego modelu łowiectwa przeniosła się już z łamów czasopism łowieckich na fora sądowe. Oznacza to, że jeżeli polscy łowcy niezwłocznie się nie zorganizują, zmiany mogą zostać wymuszone wyrokami trybunałów, a myśliwi odegrają w tym procesie bardzo ograniczoną rolę. W takiej sytuacji należałoby jak najszybciej podjąć dyskusję mającą na celu wypracowanie nowego modelu organizacyjnego, który będzie uwzględniał kwestie poruszone powyżej. Obrona istniejącego stanu rzeczy za wszelką cenę – co obecnie często spotyka się nie tylko wśród działaczy łowieckich, lecz także szeregowych myśliwych – może być skuteczna w krótkiej perspektywie, ale w długiej na pewno okaże się zgubną dla polskiego łowiectwa. ●

Artykuł mec. Witolda Daniłowicza jest pierwszym głosem w dyskusji na temat przyszłości polskiego modelu łowiectwa. Zachęcamy czytelników do przesyłania nam (braclowiecka@oikos.net.pl) własnych opinii i przemyśleń.

Redakcja