

Łowiectwo potrzebuje zmian

Witold Daniłowicz

Organizacja łowiectwa w Polsce prędzej czy później będzie musiała ulec przekształceniu, zwłaszcza że nie przystaje do standardów przyjętych w Europie. Zanim to jednak nastąpi, warto przedyskutować temat.

Analizując polskie ustawodawstwo łowieckie, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na fakt, że rodzimy model organizacji łowiectwa odbiega od standardów europejskich (wyrok z dnia 6.11.2012 r.; sygn. akt K 21/11). Sąd wypowiedział te słowa w kontekście obowiązkowego członkostwa polskich myśliwych w PZŁ, stanowiącego warunek nabycia uprawnień do wykonywania polowania w naszym kraju.

model europejski

Faktem jest, że taka sytuacja nie występuje w żadnym innym państwie europejskim, a podejrzewam, że i poza Europą trudno byłoby znaleźć kraj, który zorganizował działalność łowiecką w ten sposób. Wszędzie bowiem regulowaniem myślistwa zajmują się organy administracji państwowej. To one decydują, kto może wykonywać polowanie oraz na jakich warunkach, a także nadzorują przestrzeganie prawa przez myśliwych i dzierżawców (bądź właścicieli) obwodów łowieckich.

W krajach tych istnieją oczywiście organizacje (na ogół więcej niż jedna), które reprezentują interesy polujących zarówno wobec organów administracji państwowej, jak i wobec ustawodawcy. Członkostwo w nich nigdzie nie jest przymusowe, ale można założyć, że większość łowców należy do jakiegoś zrzeszenia tego typu. Ten układ uzupełniają spółki bądź stowarzyszenia myśliwych powołane do zarządzania obwodami łowieckimi (pomijam sytuację, gdy właścicielem obwodu jest jeden myśliwy) – coś w rodzaju polskich kół łowieckich.

Tak więc typowy model organizacyjny łowiectwa w Europie składa się z trzech elementów: organu administracji państwowej, związków myśliwych oraz spółek łowieckich. Łatwo zauważyć, że każdy z nich odgrywa inną rolę: organ administracji – regulacyjno-kontrolną,

związek myśliwych – popularyzatorską, a także lobbingską, spółki łowieckie zaś – zarządzającą w stosunku do obwodów łowieckich.

znaczące różnice

Nietrudno zrozumieć, skąd wzięła się taka właśnie struktura organizacyjna łowiectwa za granicą i dlaczego składają się na nią aż trzy elementy. Wynika to stąd, że ich role są wzajemnie sprzeczne. Jeżeli jeden podmiot sprawuje funkcję np. regulacyjno-kontrolną względem innego (tu spółki łowieckiej czy myśliwego), to wiadomo, że podmiot kontrolowany potrzebuje organizacji reprezentującej jego interesy wobec regulatora.

Jeśli chodzi o spółki łowieckie, to bez względu na ich charakter prawny (różny w poszczególnych krajach) nie ma żadnego powodu, by były one czymkolwiek innym niż w pełni niezależnymi i samorządnymi podmiotami działającymi w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo. Spółka łowiecka stanowi przecież wspólną inwestycję członków i jak każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą (mimo iż w tym przypadku nie ma ona na celu osiągnięcia zysku) korzysta z jednej strony ze swobody działalności gospodarczej, a z drugiej – musi przestrzegać prawa. Kontrolę w tej dziedzinie sprawują organy administracji bądź sądy. Spółka potrzebuje natomiast reprezentanta, który będzie ją wspierał w konfliktach z organami administracji oraz walczył o jej interesy w procesie ustawodawczym. I właśnie tym zajmują się związki myśliwych.

Trzeba też pamiętać, że nad tym trójkątem – organ, związki i spółki łowieckie – jest jeszcze nadzór sądów państwowych, które kontrolują przestrzeganie prawa przez wszystkie te podmioty oraz rozstrzygają konflikty, które mogą powstać między nimi.

Gdy wróci się na rodzimy grunt i porówna model organizacyjny polskiego łowiectwa z przedstawionym wyżej typowym modelem europejskim, od razu rzuca się w oczy fundamentalna różnica. Otóż wszystkie funkcje, które w tym drugim modelu zostały rozbite na trzech uczestników, w naszym kraju pozostają w jednym ręku. Z mocy ustawy PZŁ sprawuje funkcje regulacyjno-kontrolne w dziedzinie łowiectwa, stanowi związek myśliwych (jedyne w Polsce), a także skupia w swojej strukturze organizacyjnej koła łowieckie, zredukowane do roli organów zrzeszenia.

proponowane zmiany

Rodzimy model organizacyjny trudno uznać za lepszy od europejskiego. Warto więc się zastanowić, jak można przekształcić go tak, aby był zgodny ze standardami panującymi w Europie. Powstaje przy tym pytanie, czy takie zadanie w ogóle jest wykonalne, biorąc pod uwagę naturalny opór obecnych struktur, które – jak wszystkie struktury administracyjne – zawsze bronią się przed ograniczeniem ich uprawnień, zgodnie ze znaną z poprzedniego systemu zasadą: „władzy raz zdobytej nie oddamy nigdy”.

Przy założeniu, że zmiany w końcu jednak nadejdą, warto się zastanowić, jak ten nowy model ma wyglądać. Niewątpliwie powinien się wzorować na standardach europejskich opisanych powyżej. Aby to osiągnąć, należałoby przede wszystkim doprowadzić do usamodzielnienia kół łowieckich. Można np. przywrócić stan sprzed reformy w 1995 r., kiedy to ustawa ustalała kluczowe elementy statutu koła, a pozostałe kwestie zostawiała do swobodnego uznania członków. Inna ewentualność to określenie statutu koła ustawą (jak to miało miejsce przed wojną w odniesieniu do spółek łowieckich). W obu przy-

Do nadchodzących zmian należy się przygotować. Rodzi to potrzebę dyskusji na temat nowego modelu organizacyjnego polskiego łowiectwa. Modelu, który będzie uwzględniał zarówno naszą tradycję oraz specyfikę w tym zakresie, jak i normy prawne oraz standardy międzynarodowe

Fot. K. Bukala



padkach koła byłyby w pełni samodzielnymi organizacjami, nie podlegałyby żadnemu nadzorowi organizacyjnemu, a wszystkie spory dotyczące ich działalności rozstrzygałyby sądy powszechne.

Rolę państwowego organu regulacyjno-kontrolnego mogłyby odgrywać Państwowa Administracja Łowiecka działająca na poziomie starostwa, województwa i ogólnokrajowym. Utworzenie takiej struktury byłoby dużo prostsze, niż się wydaje – da się ją bowiem zbudować na bazie obecnych struktur i kadr Polskiego Związku Łowieckiego. Państwowa Administracja Łowiecka wykonywałaby część zadań obecnie leżących w gestii PZŁ, a w szczególności zajmowałaby się wydawaniem kart łowieckich (czyli uprawnień myśliwskich) oraz planowaniem, koordynowaniem i nadzorowaniem realizacji gospodarki łowieckiej na większych obszarach (plany łowieckie). Do jej kompetencji należałoby także ustalanie kryteriów odstrzałów i kontrolowanie ich przestrzegania. Ramieniem wykonawczym Państwowej Administracji Łowieckiej byłaby Państwowa Straż Łowiecka.

Przekształcenie PZŁ w organ administracji państwowej oczywiście pozostawi lukę w zakresie funkcji związkowej, jaką jest reprezentowanie interesów myśliwych wobec administracji. Wydaje się jednak, że nie ma powodu, aby

się tym martwić. Życie nie znosi pustki i można się spodziewać, że bardzo szybko samorzutnie powstałoby kilka organizacji skupiających myśliwych. Nie istnieje również żaden powód, aby obecny PZŁ, po wyłączeniu z niego funkcji regulacyjno-kontrolnej, nie kontynuował działalności jako prawdziwe zrzeszenie myśliwych. Członkostwo w takim przekształconym związku czy też jakiegokolwiek innej nowej organizacji lub organizacjach nie byłoby obowiązkowe. Dzisiaj przymusowa przynależność do PZŁ stanowi logiczną konsekwencję powierzenia tej organizacji funkcji regulacyjno-kontrolnych, normalnie wykonywanych przez administrację państwową. Po przekazaniu tych kompetencji Państwowej Administracji Łowieckiej nie byłoby uzasadnienia dla takiego wymogu.

Mogą powstać obawy, że powołanie Państwowej Administracji Łowieckiej spowoduje konieczność dodatkowych wydatków z budżetu państwa na utworzenie tej nowej struktury administracyjnej. Są one jednak całkowicie nieuzasadnione. Nie ma żadnego powodu, aby kosztów utrzymania administracji łowieckiej nie ponosili sami myśliwi, tak jak dzisiaj utrzymują PZŁ ze swoich składek. Obecna składka mogłaby przecież zostać przekształcona w roczną opłatę za zezwolenia na wykonywanie polowa-

nia, pobieraną przez wydający je organ państwowy. Dla myśliwego nic by się nie zmieniło, a państwo nie musiałoby zwiększać wydatków na administrację.

potrzeba debaty

Modyfikacja modelu organizacyjnego polskiego łowiectwa pozostaje tylko kwestią czasu. Na pewno nie nastąpi to szybko – na przeszkodzie stoją bowiem rozliczne interesy oraz naturalna niechęć dużej grupy myśliwych do jakiegokolwiek zmian. Z drugiej jednak strony są one wymuszane przez postępujący proces przekształcania naszego kraju w państwo prawa, poważnie i odpowiedzialnie podchodzące do własnych norm konstytucyjnych oraz standardów europejskich.

Do nadchodzących zmian należy się jednak przygotować. Rodzi to potrzebę dyskusji na temat nowego modelu organizacyjnego polskiego łowiectwa. Modelu, który będzie uwzględniał zarówno naszą tradycję oraz specyfikę w tym zakresie, jak i normy prawne oraz standardy międzynarodowe. Mam nadzieję, że ten artykuł zapoczątkuje taką debatę. ●

Autor jest prawnikiem i myśliwym – prezesem koła łowieckiego. Powyższy tekst stanowi skróconą wersję artykułu opublikowanego w „Zeszytach Safaryjskich” (nr 2/2014).