

Oświadczenie złożone przez senatora Stanisława Gorczycę na 38. posiedzeniu Senatu w dniu 16 lipca 2009 r.

Oświadczenie skierowane do ministra środowiska Macieja Nowickiego

Szanowny Panie Ministrze!

W związku z licznymi zapytaniami dotyczącymi niezgodności niektórych zapisów ustawy – Prawo łowieckie z Konstytucją RP proszę Pana Ministra o ustosunkowanie się do następujących zastrzeżeń.

Po pierwsze, w literaturze fachowej wskazuje się na niezgodność art. 42 ust. 10 prawa łowieckiego z art. 58 ust. 1 konstytucji z uwagi na ustanowienie wymogu przynależności do Polskiego Związku Łowieckiego jako warunku utrzymania nabytych uprawnień do wykonywania polowania. Zasady nabywania uprawnień do polowania określa ustawa – Prawo łowieckie. Jednocześnie zastrzega ona – mimo że nie wprowadza bezpośrednio wymogu bycia członkiem PZŁ – że uprawnienie wygaśnie z mocy prawa w razie nieuzyskania członkostwa w PZŁ lub jego nieposiadania przez okres pięciu lat. O tym właśnie mówi art. 42 ust. 10 prawa łowieckiego.

Panie Ministrze, prowadzi to do sytuacji, że osoby zainteresowane posiadaniem i utrzymaniem uprawnień do wykonywania polowania zmuszone są do bycia członkami PZŁ, nawet wtedy, gdy nie chcą i nie zamierzają realizować swoich uprawnień na terenie Polski. W efekcie członkostwo w PZŁ przestaje być dobrowolne, jest warunkiem koniecznym do utrzymania uprawnień do wykonywania polowania, co uchybia konstytucyjnej zasadzie wolności zrzeszania się. Możliwość wykonywania łowiectwa została związana z wymogiem przynależności do Polskiego Związku Łowieckiego na zasadzie wyłączności!

Po drugie, wskazuje się, że art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ogranicza możliwość inicjowania sądowej kontroli ostatecznych rozstrzygnięć organów PZŁ jedynie do spraw dotyczących nabycia lub utraty członkostwa.

Polski Związek Łowiecki istnieje z mocy ustawy i z woli prawodawcy. Ani jego statut, ani inne podejmowane przez jego organy uchwały nie podlegają kontroli sądowej. Jedyny wyjątek stanowią uchwały dotyczące członkostwa. Polskiemu Związkowi Łowieckiemu na zasadzie wyłączności została powierzona kluczowa rola w zakresie koordynacji działań w dziedzinie gospodarki łowieckiej. W szczególności wskazuje się na uprawnienia PZŁ związane z opiniowaniem aktów wykonawczych do ustawy – Prawo łowieckie, a także na konkretne kompetencje dotyczące wykonywania łowiectwa na określonym terenie. Odnosnie do praw osób fizycznych podkreślenia wymaga fakt uzależnienia możliwości nabycia uprawnień do polowania od odbycia stażu w jednostkach organizacyjnych należących do PZŁ, odbycia szkolenia przeprowadzonego przez PZŁ i złożenia egzaminu przed powołaną przez niego komisją. Jak wspominałem wcześniej, utrzymanie uprawnień do polowania uzależnione jest od posiadania członkostwa w PZŁ.

Członkostwo w PZŁ ma przełożenie na inne regulacje ustawowe. Chodzi między innymi o ustawę o broni i amunicji czy ustawę o ochronie zwierząt. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że PZŁ jest specyficzną hybrydową organizacją, łączącą w sobie cechy struktury monopolistycznej, kolektywistycznej i przymusowej organizacji myśliwych z prawnym zakresem uprawnień organu administracji publicznej. Tymczasem czynności podejmowane przez organy PZŁ nie podlegają ani kontroli instancyjnej, ani – o zgrozo – kontroli sądowniczej.

PZŁ, mimo że nadano mu kompetencje charakterystyczne dla organów administracji, nie został wyposażony w uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych, co powoduje, że nie mieści się w grupie podmiotów z art. 1 kodeksu postępowania administracyjnego. W efekcie decyzje podejmowane przez PZŁ podlegają kontroli pod względem ich zgodności z prawem jedynie w trybie wewnątrz korporacyjnym przewidzianym przez statut PZŁ!

Brak zewnętrznych organów kontrolnych w połączeniu z niestosowaniem przepisów k.p.a. w funkcjonowaniu PZŁ rodzi obawy co do przestrzegania przez PZŁ prawa. W literaturze prezentowany jest pogląd – uwaga – że jedynie od dobrej woli organów PZŁ zależy, czy będą one przestrzegały prawa czy też nie (cytat z: M. Skocka, J. Szczepański „Prawo łowieckie. Komentarz.” Warszawa, 1998, str. 77).

Dodatkowo, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w postanowieniu z dnia 31 października 2008 r., działania nadzorcze ministra środowiska względem PZŁ nie są podejmowane na podstawie przepisów k.p.a. i nie mają charakteru decyzji administracyjnej ani aktu, który określiłby obowiązki czy uprawnienia jednostki. Tym samym nie można działań nadzorczych ministra środowiska, prowadzonych na podstawie art. 35a prawa łowieckiego w związku z art. 28 prawa o stowarzyszeniach, uznawać za czynności z zakresu administracji publicznej. A to oznacza, że jednostka, której dotyczą wadliwe działania PZŁ, pozbawiona zostaje możliwości zainicjowania sądowej kontroli nad nad-

zorczyymi czynnościami lub beczynnością ministra środowiska, podobnie jak i nad czynnościami organów PZŁ. W efekcie osoba, której prawa zostały naruszone przez PZŁ, o ile nie wiązało się to z odmową uzyskania lub nabyciem członkostwa w PZŁ, pozbawiona zostaje możliwości poszukiwania ochrony swoich praw na drodze postępowania sądowego.

Rozwiązanie takie pozostaje w sprzeczności z art. 45 Konstytucji RP w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Skoro zdecydowano się siłą powołać do życia autonomiczną organizację pozarządową, jaką jest Polski Związek Łowiecki, następnie powierzyć jej szereg uprawnień z zakresu administracji publicznej, a dodatkowo jeszcze powiązać to z jej monopolistyczną pozycją w zakresie nadawania uprawnień do wykonywania polowania oraz wymogiem przynależności jako warunkiem ich zachowania oraz możliwości wykonywania polowania, to powinno się także zabezpieczyć możliwość sądowej kontroli ostatecznych rozstrzygnięć wydawanych przez PZŁ.

Przytoczone przeze mnie zastrzeżenia są bardzo poważne. Dlatego też proszę Pana Ministra o ich ocenę i odpowiedź na pytanie: czy Pan Minister zamierza w tej sprawie podjąć jakieś działania, które mogłyby przywrócić porządek prawny.

Z poważaniem
Stanisław Gorczyca