Konsekwencje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego

MIŁOSZ KOŚCIELNIAK-MARSZAŁ

Wyrokiem z 6 listopada 2012 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją RP części przepisów Prawa łowieckiego dotyczących sądownictwa. Jak doszło do tej sytuacji oraz jakie skutki będzie to miało dla myśliwych i PZŁ?

od stowarzyszenia do zrzeszenia

Możliwość stosowania dotkliwych sankcji przy jednoczesnym ograniczeniu uprawnień członkowskich stanowiła niechlubną tradycję Polskiego Związku Łowieckiego od czasu jego powstania w obecnym kształcie, tj. od daty wejścia w życie dekretu z 1952 r. o prawie łowieckim. Wcześniej stowarzyszenie pod nazwą Polski Związek Łowiecki było dobrowolnym związkiem osób fizycznych posiadających karty łowieckie lub uprawnionych do ich posiadania oraz stowarzyszeń działających w zakresie gospodarstwa łowieckiego w Rzeczypospolitej Polskiej. Było to tzw. stowarzyszenie ideowe, którego podstawowy cel stanowiło zjednoczenie wszystkich myśliwych i organizacji łowieckich dla wspólnej pracy nad podniesieniem i należytym utrzymaniem zwierzostanów krajowych oraz nad rozwojem łowiectwa pod względem gospodarczym, prawnym i etycznym. Chociaż możliwe było nakładanie na jego członków kar organizacyjnych, miały one wyłącznie walor koleżeńsko-honorowy, gdyż każdy myśliwy mógł realizować swoją pasję bez konieczności przynależenia do Związku.

W następstwie zmian ustrojowych, jakie nastąpiły po II wojnie światowej, dekretem z 29 października 1952 r. o prawie łowieckim wprowadzono nowe regulacje dotyczące zasobów przyrody, w tym w szczególności łowiectwa. Na jego podstawie powołano do życia zrzeszenie o nazwie Polski Związek Łowiecki, do którego zadań należały: troska o rozwój łowiectwa, współdziałanie z organami państwa w zakresie wykonywania ustawodawstwa łowieckiego, wydawanie opinii (m.in. dotyczących aktów prawnych określających katalog zwierząt łownych czy przyznawania przez Ministra Leśnictwa zezwolenia na założenie hodowli zwierząt łownych dotychczas niewystępujących w kraju) oraz – w porozumieniu z prezydiami powiatowych rad narodowych – składanie wniosków w sprawach podziału obwodów łowieckich oraz zmian ich granic, szkolenie i wychowywanie członków w zakresie łowiectwa, nadzór nad działalnością organizacji łowieckich i osób należących do PZŁ, współpraca z pokrewnymi organizacjami za granicą, a także realizowanie czynności związanych z łowiectwem, zleconych przez organy państwa.

Nowo utworzone zrzeszenie uzyskało monopol na dopuszczanie do wykonywania polowania na terytorium Polski, a polowanie stało się wyłącznym przywilejem jego członków. W ten sposób powstała hybrydowa organizacja działająca na styku sfery prywatnej i państwowej, która z jednej strony miała cechy przymusowego kolektywu osób posiadających uprawnienia do polowania i chcących prowadzić gospodarkę łowiecką, a z drugiej – stanowiła element mechanizmu gospodarki planowej, realizujący zadania właściwe organom administracji publicznej.

granice kontroli sądowej

Z dniem powstania zrzeszenia pod nazwą Polski Związek Łowiecki Minister Leśnictwa za zgodą Prezesa Rady Ministrów zarządził likwidację dotychczasowego stowarzyszenia pod nazwą Polski Związek Łowiecki, którą zlecono wykonać nowo utworzonemu zrzeszeniu pod taką samą nazwą; przejęło ono też cały majątek stowarzyszenia. Sprawy dyscyplinarne – na podstawie kolejno obwiązujących: dekretu i ustawy z 1959 r., a wreszcie Prawa łowieckiego z 1995 r. – regulowano Statutem Związku, nadawanym przez organy państwa.

Zmiana tego stanu nastąpiła w 1997 r., kiedy mocą znowelizowanego art. 32 ust. 2 Prawa łowieckiego PZŁ uwolnił się spod wpływów ministerialnych i zyskał prawo do samostanowienia statutu. Przez cały czas nabrzmiewał jednak problem nadmiernej dolegliwości orzekanych na jego podstawie sankcji, które wyraźnie wykraczały poza sferę wewnątrzorganizacyjną i często decydowały o tym, czy myśliwy może korzystać z posiadanych uprawnień do polowania.

Kwestia ta po raz kolejny wypłynęła podczas nowelizacji Prawa łowieckiego w 2004 roku. W toku debaty zgodzono się, że od zmian demokratycznych nie ma już odwrotu; zagadnieniem spornym pozostawała jednak kwestia granic kontroli sądowej nad Związkiem. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie, za którym optowali przedstawiciele władz zrzeszenia, dające członkom możliwość dochodzenia praw na drodze sądowej wyłącznie w sprawach z zakresu nabycia lub utraty członkostwa w PZŁ oraz utraty członkostwa w kole łowieckim. W efekcie w dalszym ciągu poza zewnętrzną kontrolą pozostały wszelkie inne rozstrzygnięcia o karach wymierzanych przez organy Związku lub kół.

Doszło do tego, że myśliwi poszkodowani w wyniku nadużyć, jakich się dopuszczały władze łowieckie w zakresie sądownictwa, zwracali się z prośbami o pomoc do sądów powszechnych i administracyjnych, ministerstw, a w końcu do Rzecznika Praw Obywatelskich. Przez długi czas jednak ani ich wnioski, ani interwencje RPO nie przynosiły rezultatu. W styczniu 2011 r. jako adwokat w imieniu Andrzeja Witkowskiego złożyłem skargę konstytucyjną, zarzucając niezgodność z ustawą zasadniczą przepisom Prawa łowieckiego pozbawiającym myśliwych możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej w przypadku, kiedy sądy łowieckie wymierzyły im inną karę niż wykluczenie z PZŁ (o czym pisałem w **BŁ** nr 12/2012).

wniosek RPO

Nim jednak doszło do rozpoznania rzeczonej skargi, popierający zawarte w niej argumenty Rzecznik Praw Obywatelskich 20 czerwca 2011 r. złożył do TK własny wniosek o stwierdzenie niezgodności: art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 33 ust. 6 prawa łowieckiego w zakresie, w jakim wyłącza prawo członka zrzeszenia ukaranego karą inną niż pociągającą za sobą utratę członkostwa w zrzeszeniu do wniesienia odwołania do sądu, z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

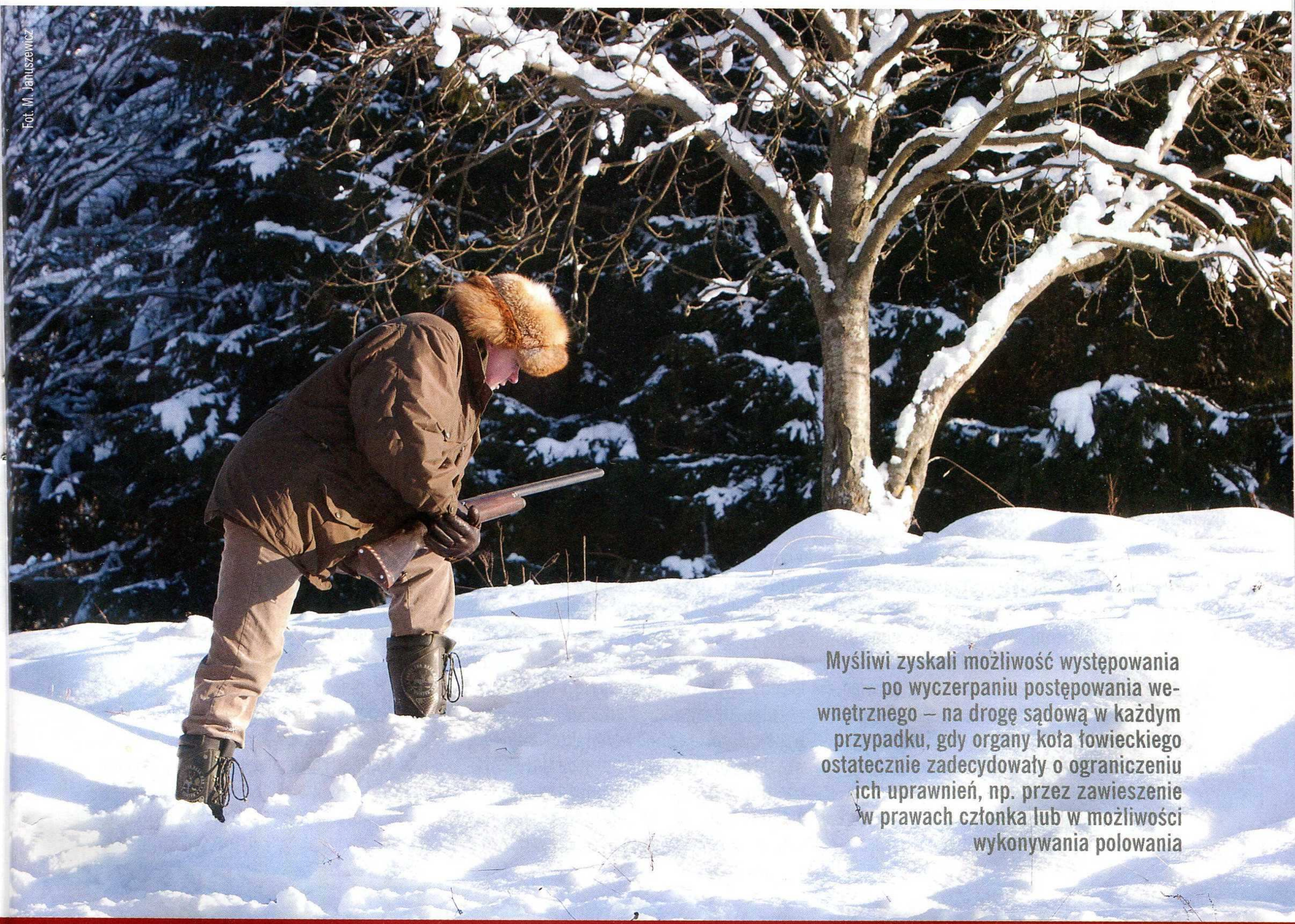
Kwestionując konstytucyjność art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego, RPO zauważył:

- po pierwsze, że powierzenie PZŁ wyłącznej kompetencji w zakresie prowadzenia i określenia zasad sądownictwa dyscyplinarnego narusza zasadę poprawnej legislacji, gdyż został złamany zakaz stanowienia przepisów pozostawiających organom państwa zbyt dużą swobodę rozstrzygnięć, a także przez brak jasności i precyzji art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego, podczas gdy te cechy są wymagane w szczególności w regulacjach odnoszących się do praw i wolności obywateli, które podlegają reglamentacji;
- po drugie, że brak kontroli państwa nad wykonywaniem przez PZŁ wskazanych wyżej kompetencji jest sprzeczny z zasadą zaufania do państwa i zasadą pewności prawa;
- po trzecie, że niepełna regulacja postępowania dyscyplinarnego niedostatecznie chroni członków PZŁ jako stronę słabszą w stosunku do Związku, przez co narusza zasadę sprawiedliwości społecznej;
- po czwarte, że art. 34 pkt 6 Prawa łowieckiego ma charakter blankietowy; sądownictwo dyscyplinarne ze względu na swój represyjny charakter powinno zostać szczegółowo uregulowane w ustawie, a tymczasem kwestionowana ustawa ceduje te regulacje na PZŁ.

poparcie Prokuratora Generalnego i Sejmu

Przyłączając się do tych wywodów, **Prokurator Generalny zwrócił uwagę na „szczątkowy" charakter regulacji dotyczącej postępowania dyscyplinarnego zawartej w przepisach Prawa łowieckiego.** Wskazał, że kwestionowana ustawa nie zawiera koniecznych postanowień, które określałyby, komu i za jakie czyny grozi odpowiedzialność dyscyplinarna przed łowieckim sądem dyscyplinarnym, nie określa sankcji grożących za dopuszczenie się deliktu dyscyplinarnego, nie formułuje jakichkolwiek przepisów dotyczących winy sprawcy takiego deliktu oraz nie ustanawia gwarancji prawa do obrony ani w wymiarze materialnym, ani formalnym. Rozstrzyganie powyższych spraw wyłącznie na podstawie wewnętrznego aktu organizacji pozarządowej Prokurator uznał za konstytucyjnie niedopuszczalne.

Prokurator Generalny poddał przy tym analizie postanowienia Statutu PZŁ normujące postępowanie dyscyplinarne i zarzucił im brak precyzji oraz niedookreśloność, a także uznał, że potwierdzają one negatywną ocenę przyjętego modelu. Podkreślił jednocześnie, iż łowieckie postępowanie dyscyplinarne wkracza niekiedy w sferę konstytucyjnie chronionych wolności członków Związku, takich jak wolność wyrażania przez nich swoich poglądów oraz wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Konkludując, stanął na stanowisku, że członkowie PZŁ poddani postępowaniu dyscyplinarnemu muszą mieć zagwarantowaną w ustawie możliwość, by w razie naruszenia tych wolności i praw dochodzić ich przed sądem.



Fot. M. Januszewicz

Myśliwi zyskali możliwość występowania – po wyczerpaniu postępowania wewnętrznego – na drogę sądową w każdym przypadku, gdy organy koła łowieckiego ostatecznie zadecydowały o ograniczeniu ich uprawnień, np. przez zawieszenie w prawach członka lub w możliwości wykonywania polowania

Sejm, podzielając zarzuty Rzecznika co do niedopuszczalnego ograniczenia drogi sądowej, zwrócił uwagę na problemy, jakie generuje: z jednej strony – zrzeszeniowy charakter PZŁ oraz dobrowolny (przynajmniej formalnie) charakter członkostwa w nim, z drugiej zaś – monopolistyczna pozycja PZŁ w sferze prawa do polowania na terytorium RP.

W ocenie Sejmu rozwiązanie tych problemów nie musi wszakże polegać na poszerzeniu zakresu ustawowej regulacji ustroju i zasad funkcjonowania PZŁ, ale może również zmierzać w kierunku wyeliminowania jego monopolistycznej pozycji i dopuszczenia możliwości tworzenia innych organizacji społecznych (w szczególności działających w formie prawnej stowarzyszenia), które mogłyby – pod kontrolą właściwych organów państwowych – nadawać uprawnienia łowieckie, zrzeszać osoby chcące polować i występować w charakterze dzierżawców lub zarządców obwodów łowieckich. Zwłaszcza że w świetle orzecznictwa TK to ostatnie rozwiązanie w pełniejszy sposób realizowałoby założenia demokratycznego państwa prawnego.

Prokurator Generalny podkreślił, że łowieckie postępowanie dyscyplinarne wkracza niekiedy w sferę konstytucyjnie chronionych wolności członków PZŁ



Fot. L. Karauda

rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego

Wyrokiem z 6 listopada 2012 r. (sygn. akt K 21/11) Trybunał Konstytucyjny uwzględnił wniesioną skargę i orzekł, że art. 34 pkt 6 w związku z art. 32 ust. 4 pkt 2, 3 i 11 ustawy Prawo łowieckie w zakresie, w jakim dotyczy dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, określającym podstawowe standardy możliwości nakładania kar. Podobnie oceniony został art. 33 ust. 6 Prawa łowieckiego w zakresie, w jakim nie przewiduje prawa do wniesienia odwołania do sądu członka PZŁ, wobec którego zastosowano sankcję dyscyplinarną inną niż utrata członkostwa w Związku lub w kole łowieckim, gdy przewinienie i orzeczona za nie sankcja nie mają wyłącznie charakteru wewnątrzorganizacyjnego. Artykuł ten został uznany przez TK za niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantującymi każdemu prawo do sądu oraz ustanawiającymi standardy rzetelnego procesu.

W uzasadnieniu wyroku TK podkreślił (o czym również pisałem w **BŁ** nr 12/2012), że PZŁ jest utworzonym ustawą, a więc z woli państwa, zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych. Zrzeszenie to działa na podstawie ustawy i statutu uchwalonego przez swoje władze, a zatem nienadanego, a nawet niezatwierdzonego przez organy państwa. Świadczy to o dużym zakresie swobody, jaką ustawodawca pozostawił Związkowi w zakresie określenia jego struktury organizacyjnej, sposobu działania oraz praw i obowiązków jego członków. PZŁ wykonuje powierzone mu zadania publiczne, pozostając w tym zakresie pod nadzorem właściwych organów państwa. Nie jest więc utworzoną dobrowolnie samodzielną organizacją, na którą państwo scedowało określone obowiązki.

Związek zrzesza osoby fizyczne oraz koła łowieckie w celu podejmowania aktywności przewidzianej w ustawie i statucie, a przystąpienie do niego jest dobrowolne. Zarazem jednak, **skoro realizacja potrzeb obywateli w zakresie prowadzenia gospodarki łowieckiej jest możliwa jedynie w ramach PZŁ, mającego nadto wyłączność w prowadzeniu tej gospodarki, Związek ma cechy organizacji przymusowej, ponieważ każdy podmiot zainteresowany partycypacją w administrowaniu sprawami łowiectwa musi zostać jego członkiem.** Dlatego TK doszedł do wniosku, że w PZŁ dominuje aspekt publicznoprawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu zawodowego.

Taka uprzywilejowana pozycja musi wszakże pociągać za sobą określone obowiązki. O ile bowiem w przypadku stowarzyszeń w zasadzie wszelkie zagadnienia mają charakter wewnątrzorganizacyjny, a zainteresowany może realizować swoje cele, pozostając formalnie poza strukturami stowarzyszenia, o tyle podobnych możliwości nie ma obecnie myśliwy. Taka sytuacja wymaga, aby podstawowe kwestie związane z nakładaniem na niego sankcji, takie jak pojęcie łowieckiego deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne oraz przynajmniej ogólne zasady tego postępowania nie były pozostawione swobodnemu uznaniu PZŁ, które nie gwarantuje rzetelnego procesu, lecz zostały ściśle określone w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Dodatkowo w ocenie TK standardy konstytucyjne wymagają, aby osoby, na które nałożono sankcje wykraczające poza sferę wewnątrzorganizacyjną, w szczególności ograniczające możliwość realizacji zadań z zakresu gospodarki łowieckiej (w tym prawo do polowania), miały zagwarantowaną możliwość poszukiwania pomocy na drodze sądowej.

sankcje dyscyplinarne według TK

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył przy tym, że pojęcie sankcji dyscyplinarnych należy w świetle Statutu PZŁ rozumieć szeroko i objąć nim nie tylko kary dyscyplinarne, lecz także kary porządkowe nakładane przez organy Związku i kół łowieckich.

Na tym tle TK zauważył, że w stosunku do myśliwych mogą być stosowane trzy



różne typy sankcji dyscyplinarnych. Pierwsze mają charakter wewnątrzorganizacyjny i nie wymagają poddania kontroli sądowej na specjalnych zasadach. Należą do nich dolegliwości honorowe, np. odebranie odznaczeń łowieckich czy zakaz pełnienia funkcji honorowych, a także pozbawienie prawa pełnienia funkcji w organach Związku i koła na określony czas. W takich przypadkach nie ma konieczności tworzenia odrębnej procedury kontrolnej, a osoby w ten sposób ukarane mogą poszukiwać ochrony sądowej na zasadach ogólnych, czyli przez wytoczenie powództwa o ochronę dóbr osobistych i ewentualne wysunięcie związanych z tym roszczeń majątkowych.

Do drugiej grupy TK zaliczył wszystkie sprawy, wiążące się z wykonywaniem przez PZŁ i jego członków zadań władzy publicznej. Należą do nich przypadki zastosowania takich sankcji, jak wykluczenie ze Związku, zawieszenie w prawach członka czy zawieszenie w prawie do polowania. Powodują one bowiem utratę nabytego prawa do wykonywania polowania lub brak możliwości wykonywania go przez określony czas. Do tej grupy należą również sankcje, takie jak zobowiązanie członka PZŁ do naprawienia wyrządzonej szkody oraz ogłoszenie na jego koszt prawomocnego orzeczenia w prasie, ponieważ ingerują w jego prawa majątkowe, a w tym ostatnim przypadku – także w dobra osobiste. We wszystkich tych sprawach wymierzanie sankcji dyscyplinarnych nie ma charakteru wewnątrzorganizacyjnego i wymaga poddania ostatecznych rozstrzygnięć organów PZŁ pod kontrolę sądu powszechnego.

Do trzeciej grupy, zdaniem TK, należą środki dyscyplinujące nakładane w trakcie wykonywania polowania, które nie służą ukaraniu członka Związku, ale mają na celu zapewnienie prawidłowego przebiegu polowania, w tym bezpieczeństwa jego uczestników. W ocenie TK określenie tego rodzaju środków i okoliczności ich zastosowania może być pozostawione w gestii PZŁ, chociaż biorąc pod uwagę fakt, że reguły prowadzenia polowań mają zabezpieczać życie i zdrowie samych polujących oraz osób postronnych, powinny być one uzgadniane z organami państwa.

skutki wyroku

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 21 listopada 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1281) i natychmiast wszedł w życie.

Jego bezpośrednim skutkiem jest utrata mocy przepisów Prawa łowieckiego, powierzających PZŁ zadanie prowadzenia dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego oraz uprawniających go do określania w związku z tym praw i obowiązków członków oraz organów i wymierzanych sankcji. Bezprzedmiotowe stały się więc postanowienia rozdziału XV Statutu PZŁ w zakresie, w jakim regulował podstawowe kwestie związane z postępowaniem dyscyplinarnym, powoływał do życia sądy łowieckie i określał kary, jakie mogły być przez nie wymierzane, a także upoważniał do uchwalenia regulaminu postępowania dyscyplinarnego w PZŁ. Jak bowiem podkreślił TK, z uwagi na pozycję prawną PZŁ i represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego prowadzenie przez Związek dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego byłoby możliwe tylko pod warunkiem, że obowiązywałyby ustawowe normy regulujące niezbędne elementy postępowania dyscyplinarnego, takie jak pojęcie deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, podmioty prowadzące postępowanie dyscyplinarne i procedurę tego postępowania. Niedopuszczalne jest natomiast określanie tych kwestii wyłącznie w aktach wewnątrz-organizacyjnych.

Pewne wątpliwości budzą przy tym spostrzeżenia TK w kontekście związkowych procedur karania, innych niż postępowanie nazwane przez Statut PZŁ dyscyplinarnym. Z jednej strony bowiem TK nie ograniczył swoich rozważań wyłącznie do postępowania dyscyplinarnego w rozumieniu Statutu PZŁ i wyraźnie wskazał, że to ➡

nie ten akt jest przedmiotem jego kontroli, a sankcjami dyscyplinarnymi w rozumieniu art. 34 ust. 4 pkt 11 Prawa łowieckiego są wszystkie rozstrzygnięcia związane z wykonywaniem zadań władzy publicznej przez PZŁ i jego członków. Takie zapatrywanie nakazywało przyjąć, że wyłączeniem prawa karania z uwagi na brak podstawy ustawowej objęte zostały nie tylko postępowania prowadzone przez sądy łowieckie, lecz także postępowania porządkowe realizowane w ramach kół łowieckich oraz postępowania związane z nakładaniem sankcji za naruszenie zasad selekcji. Z drugiej jednak strony, sentencja wyroku ma w tym przypadku charakter zakresowy i obejmuje jedynie dyscyplinarne sądownictwo łowieckie, co zdaje się wskazywać, że rozstrzygnięcie TK wyłączające możliwość stosowania środków represyjnych nie dotyczy innych procedur niż realizowane przez sądy łowieckie.

Jednakże nawet przy takim założeniu nie ulega wątpliwości, że myśliwi zyskali możliwość występowania – po wyczerpaniu postępowania wewnętrznego – na drogę sądową w każdym przypadku, gdy organy koła łowieckiego ostatecznie zadecydowały o ograniczeniu ich uprawnień, np. przez zawieszenie w prawach członka lub w możliwości wykonywania polowania. Analogiczne uprawnienie myśliwi nabyli w przypadku sankcji nakładanych przez organy PZŁ w trybach innych niż postępowanie dyscyplinarne. Otwiera to możliwość odwoływania się od kar zawieszenia w prawach do wykonywania polowania orzekanych związku z naruszeniami zasad selekcji oraz od decyzji o zawieszeniu w prawach członka PZŁ z uwagi na toczące się przeciwko nim postępowanie karne o przestępstwo wymienione w rozdziale 10 Prawa łowieckiego. Jak wspomniano, w obu wymienionych przypadkach uzasadnienie wyroku TK nie daje jednak jasnej odpowiedzi, czy nakładanie wspomnianych sankcji jest w ogóle dopuszczalne, skoro nie wynika to z treści samej ustawy. Niewykluczone zatem, że sądy powszechne, kierując się wskazówkami udzielonymi przez TK, całkowicie zakwestionują prawo Związku i kół łowieckich do stosowania represji wobec członków wówczas, gdy brak jest do tego umocowania ustawowego.

Co ważne, ponieważ TK nie zastrzegł, że jego rozstrzygnięcie powinno oddziaływać wyłącznie na przyszłość, każdy myśliwy ukarany w ten sposób po dacie wejścia w życie Konstytucji RP, tj. po 17 października 1997 r., ma prawo zwrócić się do sądu o zweryfikowanie prawidłowości rozstrzygnięcia, a to z kolei może mu otworzyć drogę do żądania zadośćuczynienia za doznaną krzywdę od podmiotu, który niesłusznie nałożył na niego sankcję.

nowe przepisy a przyszłość

W wywołanej rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego sytuacji nie sposób nie zadać pytania o przyszłość polskiego łowiectwa. Nie ma się jednak czego obawiać, gdyż wspomniany wyrok nie narusza fundamentów obecnego modelu.

Nowy stan prawny może jedynie sprawiać pewną trudność członkom zarządów kół łowieckich, którzy pełniąc swoje funkcje społeczne, będą się musieli liczyć z koniecznością występowania przed sądem w razie złożenia pozwu przez ukaranego członka koła. Dobrą stroną tego rozwiązania jest jednak wymuszenie na organach kół daleko posuniętej wstrzemięźliwości w stosowaniu kar porządkowych i ścisłego przestrzegania procedur, z czym – jak dowodzi praktyka – wielokrotnie bywały problemy.

Nierozstrzygnięta pozostaje natomiast kwestia, jak powinna wyglądać w przyszłości sprawa odpowiedzialności organizacyjnej myśliwych. Perspektywy są rozmaite. Rozwiązaniem umiarkowanym byłaby inicjatywa prawodawcza zmierzająca do zmiany Prawa łowieckiego w kierunku wprowadzenia modyfikacji sugerowanych w uzasadnieniu przedmiotowego wyroku. Trybunał wszakże wyraźnie podkreślił, że taka zmiana nie może polegać jedynie na prostym przeniesieniu do ustawy tych postanowień Statutu PZŁ, które dotyczą postępowania dyscyplinarnego. Oznaczałoby to konieczność zupełnie nowego podejścia do kwestii odpowiedzialności wewnątrzzwiązkowej myśliwych, z ustawowym rozszerzeniem gwarancji procesowych dla członków Związku.

Propozycja radykalna zakładałaby dalej idące zmiany ustrojowe i stawiała na powrót do pierwotnej koncepcji dobrowolności stowarzyszeniowej. Mogłaby ona polegać na wprowadzeniu pluralizmu organizacji łowieckich, przy pozbawieniu PZŁ dominującej pozycji przez zniesienie przymusowej przynależności myśliwych i odebranie Związkowi kompetencji z zakresu administracji publicznej.

Tego typu rozwiązania są popularne w innych krajach Unii Europejskiej. Przykładowo, w Republice Francuskiej polować może tylko osoba, która uzyskała stosowne zezwolenie zatwierdzone przez władze departamentu. W Królestwie Hiszpanii prawo do wykonywania polowania jest uzależnione od posiadania odpowiedniej licencji. W Republice Federalnej Niemiec każdy myśliwy musi mieć kartę łowiecką. Zezwolenia na wykonywanie polowania przyjmują różne formy i są wydawane przez organy władzy państwowej. W żadnym z wymienionych państw przynależność do określonego zrzeszenia nie stanowi jednak warunku nabycia uprawnień do wykonywania polowania.



demonopolizacja łowiectwa?

Należy podkreślić, że również w polskim porządku prawnym demonopolizacja łowiectwa jest możliwa, biorąc pod uwagę, że zadania z zakresu ochrony środowiska, na które tak chętnie powołują się nasi działacze opowiadający się za utrzymaniem monopolu PZŁ, w rzeczywistości realizują poszczególne koła łowieckie, a nie struktury zrzeszenia.

Kół łowieckich proponowane zmiany w zasadzie nie musiałyby dotykać. To one nadal prowadziłyby gospodarkę łowiecką w dzierżawionych obwodach, a ich przynależność do PZŁ lub innej organizacji łowieckiej byłaby dobrowolna. Związek nie miałby decydującego głosu w sprawie wydzierżawiania im obwodów, co spowodowałoby pewną rotację w tym zakresie, ale i stymulowałoby koła do zwiększonego wysiłku na rzecz poprawy łowiska. Dzierżawa mogłaby następować w drodze konkursu, przy czym celowe byłoby umieszczenie w ustawie kryteriów oceny zgłaszanych projektów, przy zachowaniu założenia, że wysokość czynszu dzierżawnego nadal pozostaje odgórnie regulowana, co zapobiegałoby próbom finansowego licytowania się o najlepsze tereny.

Przy takim rozwiązaniu PZŁ mógłby posiadać własne, całkowicie niekontrolowane zewnętrznie sądownictwo łowieckie, ale myśliwi i koła sami decydowaliby, czy chcą zostać poddani jego kognicji i pozostawać w strukturach Związku. Bez wątpienia odbiłoby się to korzystnie na działalności PZŁ, ponieważ niewidzialna ręka wolnego rynku zmusiłaby go do aktywności na rzecz członków i przedstawienia takiej oferty programowej, która skutecznie zachęcałaby do wstępowania w jego szeregi. Diametralnie odwróciłoby to obecną tendencję, kiedy myśliwi i koła są zmuszone corocznie uiszczać Związkowi idące w miliony złotych składki i opłaty, lecz nie otrzymują niczego w zamian.

Pozbawiony obowiązków administracyjnych Związek mógłby odchudzić swoje struktury, a członkowie jego władz – wzorem kół łowieckich – pełnić funkcje społecznie. Mechanizm samohamowania przed nadmiernymi wydatkami byłby zresztą wkomponowany w taki model organizacyjny, ponieważ pozbawiony uprzywilejowanej pozycji Związek musiałby się liczyć z tym, że nadmierny wzrost składek spowoduje odpływ członków.

niebezpieczeństwo zmian ustawowych

Trzeba w tym miejscu stanowczo zaakcentować, że oba proponowane rozwiązania wymagają istotnych zmian ustawowych. Te zaś niosą ze sobą niebezpieczeństwo włączenia się w proces legislacyjny różnych grup nacisku, które mają na celu nie tyle dobro środowiska, łowiectwa i myśliwych, ile partykularny interes.

Przedstawiciele rolników od dłuższego czasu postulują zwiększenie odpowiedzialności odszkodowawczej kół. Pokaźni właściciele ziemscy z trudem akceptują sytuację, że ktoś inny prowadzi gospodarkę łowiecką na należących do nich obszarach, i żądają zwiększenia swoich wpływów w tym zakresie. Nawet leśnicy, tradycyjnie postrzegani jako sojusznicy myśliwych, coraz głośniej wysuwają propozycje komercjalizacji łowiectwa przez wyłanianie dzierżawców obwodów w przetargach, urynkowienia stawek tenuty dzierżawnej i zwiększenia odpowiedzialności finansowej dzierżawców za szkody wyrządzane przez zwierzynę w lasach.

Nie ma wątpliwości, że w dobie kryzysu żądania te ulegną radykalizacji, a wieloletnie zaniedbania w zakresie promocji łowiectwa, skutkujące brakiem akceptacji społecznej, spowodują, że myśliwi, nie mając sprzymierzeńców, łatwo staną się „chłopcami do bicia" dla rozmaitych populistów. W efekcie może się okazać, że podstawowym następstwem nowo przyjętych rozwiązań będzie skokowy wzrost kosztów uprawiania łowiectwa w Polsce.

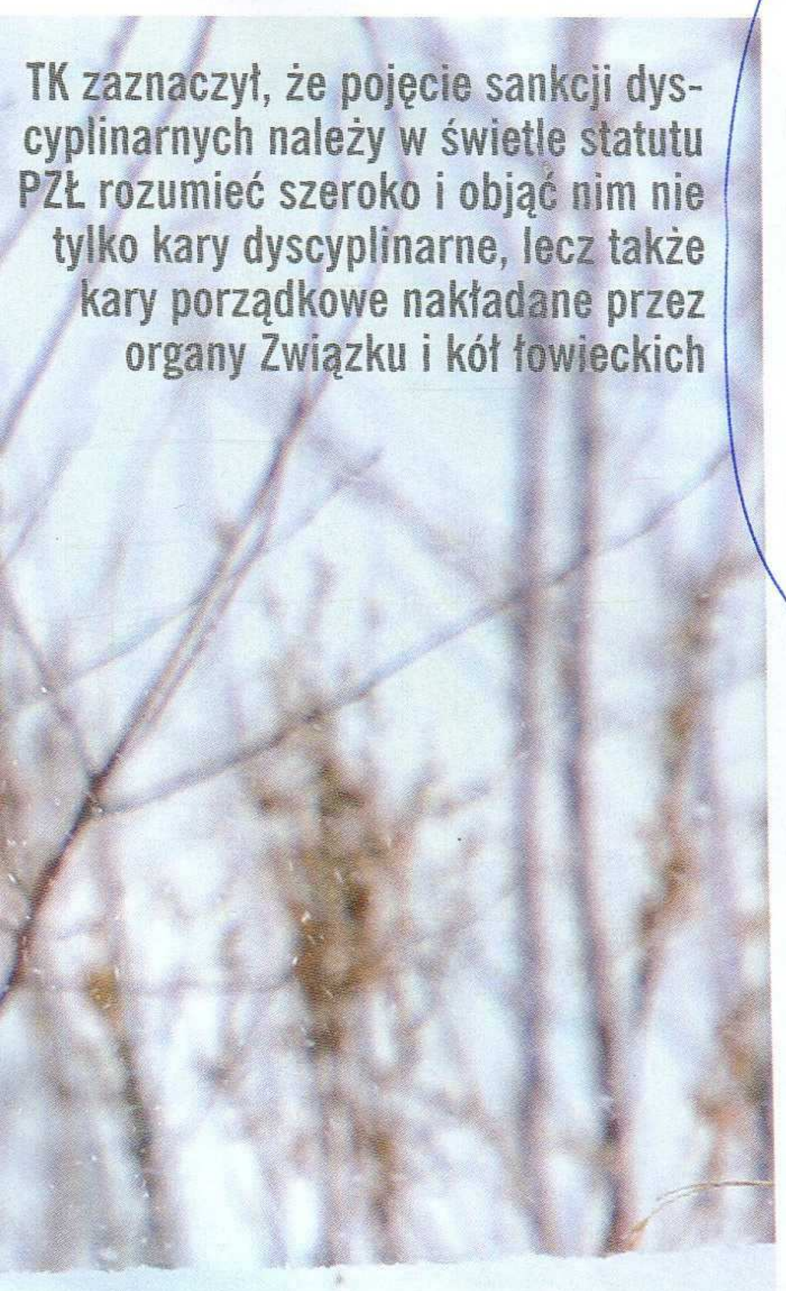
Warto się wobec tego zastanowić nad inną, znacznie bezpieczniejszą propozycją, która polegałaby na zachowaniu stanu obecnego bez wprowadzania jakichkolwiek korekt ustawowych. W wyniku ingerencji TK wewnątrzorganizacyjny system karania wzbogacił się bowiem o niezbędny instrument w postaci możliwości odwołania się do sądu w najistotniejszych sprawach, co dostatecznie chroni prawa myśliwych przed nadużyciami i samowolą organów kół oraz Związku.

Oczywiście oznaczałoby to również brak sądownictwa łowieckiego, ale pojawia się pytanie, czy rzeczywiście jest ono niezbędne. Obowiązek jego prowadzenia nie istnieje w innych krajach UE, a mimo to tamtejsze organizacje łowieckie dają sobie radę, skutecznie partycypując w prowadzeniu gospodarki łowieckiej. W sprawach utraty uprawnień do wykonywania polowania orzekają natomiast sądy powszechne (Francja) albo właściwe organy administracji publicznej (Hiszpania, Niemcy, Włochy).

Podobna sytuacja, po wejściu w życie orzeczenia TK, nastąpiła także w Polsce, bo choć PZŁ utracił możliwość wykluczania lub zawieszania swoich członków, to osoby, które dopuściły się poważnych naruszeń Prawa łowieckiego, muszą się liczyć z odpowiedzialnością karną. Prawomocny wyrok skazujący nadal nieuchronnie pociąga za sobą skreślenie z listy, zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 2 Statutu PZŁ, a dodatkowo również utratę pozwolenia na broń. Dla osób dopuszczających się lżejszych uchybień zasadniczą karą pozostaje natomiast ostracyzm społeczny i świadomość, że w razie wykluczenia z koła łowieckiego, które również może nastąpić w związku z naruszeniem prawa lub Statutu, nikt nie zaprosi ich na polowanie, co sprawi, że posiadane uprawnienia łowieckie będą miały charakter wyłącznie formalny.

Powyższa propozycja wydaje się optymalnym kierunkiem, wymaga jednak zmiany mentalności członków organów Związku, którzy musieliby się pogodzić z definitywną utratą instrumentów prawnych służących manifestacji swojej władzy wobec szeregowych myśliwych. Każde inne rozwiązanie może bowiem nieść ze sobą zagrożenie dla polskiego modelu łowiectwa. Czas pokaże, czy w imię nienarażania na szwank interesu myśliwych funkcjonariusze PZŁ będą potrafili ograniczyć własne autorytarne zapędy i zaakceptować brak możliwości karania członków Związku. Na szczęście z całą pewnością nie ma powrotu do sytuacji, w której prawa myśliwych były narażone na uznaniowość organów PZŁ i widzimisię jego działaczy.

TK zaznaczył, że pojęcie sankcji dyscyplinarnych należy w świetle statutu PZŁ rozumieć szeroko i objąć nim nie tylko kary dyscyplinarne, lecz także kary porządkowe nakładane przez organy Związku i kół łowieckich



Fot. A. Tetych