

Witold Daniłowicz

Of Counsel, kancelaria Noerr Biedeck i sp.k. Warszawa

Łowiectwo a obowiązek państwa dbałości o środowisko

Łowiectwo jest w naturalny sposób związane ze środowiskiem. Prowadząc gospodarkę łowiecką myśliwi korzystają z niego i jego zasobów. Związek ten podkreśla ustawowa definicja łowiectwa zawarta w art. 1 ustawy Prawo łowieckie („Prawo łowieckie”, „pr. łow.”)¹, zgodnie z którą „łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu ustawy oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej”.

Również cele łowiectwa określone w Prawie łowieckim wskazują, że łowiectwo odgrywa ogromną rolę w zarządzaniu środowiskiem. Trzy pierwsze (z czterech) cele łowiectwa wymienione w ustawie to:

- 1) ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych;
- 2) ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny;
- 3) uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego (art. 3).

Korzystanie przez myśliwych ze środowiska polega przede wszystkim na gospodarowaniu populacjami dzikich zwierząt. Ustawodawca zdefiniował gospodarkę łowiecką jako „działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny”. Ponieważ określenie „zwierzyna” na gruncie prawa łowieckiego ma określone znaczenie, oddziaływanie myśliwych na populacje dzikich zwierząt ograniczone jest tylko do konkretnych gatunków wskazanych przez ustawodawcę². Poza zakresem oddziaływania myśliwych w ra-

¹ Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2033 z późn. zm.).

² Lista gatunków zwierząt łownych zawarta jest w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie ustalenia listy gatunków zwierząt łownych (Dz.U. Nr 45, poz. 433 z późn. zm.).

mach prowadzonej przez nich gospodarki łowieckiej pozostaje tym samym wiele gatunków, powodujących konflikty na styku społeczeństwa, gospodarki i ochrony przyrody³.

Łowiectwo jako element ochrony środowiska

Mówiąc o łowiectwie w kontekście ochrony środowiska mamy najczęściej na myśli pierwszy element wymieniony w definicji gospodarki łowieckiej, tj. ochronę zwierzyny. Chodzi tu zwłaszcza o jej ochronę przed nadmierną eksploatacją. Ten aspekt relacji łowiectwa ze środowiskiem został dostrzeżony stosunkowo wcześniej. Pierwsze regulacje dotyczące okresów ochronnych dla zwierzyny pojawiły się już w średniowieczu. W miarę upływu czasu zwiększał się ich zakres i stopień szeregowości⁴.

Gospodarowanie zwierzyną to także poprawa warunków jej bytowania, prowadząca do wzrostu liczebności poszczególnych gatunków. Starania myśliwych idące w tym kierunku określa się czasami pojęciem „hodowla zwierzyny”. Pojęcie to jest także użyte przez ustawodawcę w Prawie łowieckim, w definicji gospodarki łowieckiej. Elementem gospodarowania zwierzyną, w rozumieniu użytym przez ustawodawcę, jest także jej pozyskiwanie, czyli wykonywanie polowań.

Nie powinno budzić wątpliwości, że każdy z trzech omówionych wyżej aspektów gospodarki łowieckiej stanowi element ochrony środowiska. W szczególności jest nim także pozyskiwanie zwierzyny. Co więcej, można przypuszczać, że w najbliższej przyszłości to właśnie ten element będzie zyskiwał na znaczeniu. W rezultacie ogromnego sukcesu przedsięwzięć o charakterze ochronnym i zabiegów hodowlanych, zahamowane zostały tendencje spadkowe populacji głównych gatunków zwierzyny i zaczął się proces znaczącego wzrostu ich stanów liczebnych, co prowadzi do konfliktów na styku społeczeństwa, gospodarki i środowiska.

W celu zilustrowania powyższej tezy można przytoczyć dane dotyczące wzrostu liczebności trzech głównych gatunków dzikich zwierząt, powodujących największe szkody łowieckie – jelenia szlachetnego, sarny i dzika, w okresie ostatnich 80 lat. W 1937 r. pozyskanie jelenia w Polsce wynosiło 16 050 sztuk, a w roku 2016 już 233 000 sztuk, przy czym należy wziąć pod uwagę, że w tym czasie terytorium naszego kraju zmniejszyło się o ok. 20%.

³ Chodzi tu przede wszystkim o bobra objętego ochroną gatunkową częściową, wilka, który został objęty ochroną w 1995 r. (z wyłączeniem niektórych województw), a od 1998 r. nie jest zwierzęciem łownym, żubra, który podlega ochronie gatunkowej ścisłej oraz losia, który jest wprowadzanie zwierzęciem łownym, ale w 2001 r. został objęty całoroczną ochroną.

⁴ Szerzej na ten temat zob. M. Kościelniak-Marszał, *Dzieje łowiectwa a ochrona przyrody w Polsce*, Warszawa 2014, s. 13 i nast.

W tym samym okresie pozyskanie sarny wzrosło ze 188 130 sztuk do prawie 900 000, a dzika z 22 000 sztuk do ok. 280 000⁵. Podobne zjawisko obserwuje się także w innych krajach. Przykładowo, w sezonie 1936/1937 na całym terytorium ówczesnej Rzeszy Niemieckiej pozyskano 37 000 dzików, a w zeszłym sezonie na terytorium Republiki Federalnej Niemiec (powierzchniowo o 1/3 mniejszym i gęściej zaludnionym w stosunku do Rzeszy Niemieckiej) pozyskano ich aż 836 658, co reprezentuje 22.5-krotny wzrost⁶.

Jakie są przyczyny tak znaczącego wzrostu liczebności zwierzyny? Przede wszystkim trzeba wymienić zmiany w rolnictwie – wzrost powierzchni upraw i wprowadzenie wielkoobszarowych monokultur uprawowych (zwłaszcza kukurydzy). Oferują one zwierzynie (przede wszystkim dzikom) świetną bazę żywieniową i schronienie⁷. Do tego dochodzi wzrost powierzchni lasów w wyniku zalesiania⁸. Nie bez znaczenia jest też ocieplenie klimatu i, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej, mniejsza niż dawniej pokrywa śnieżna w okresach zimowych⁹.

Problemy wynikające z dynamicznego wzrostu liczebności populacji dzikich zwierząt to przede wszystkim szkody powodowane przez te zwierzęta w uprawach. Odnotowuje się także wzrost ilości wypadków komunikacyjnych oraz pojawianie się dzikich zwierząt w miastach¹⁰. Istotne znaczenie ma też negatywny wpływ wzrostu populacji niektórych zwierząt na środowisko przyrodnicze¹¹. Te negatywne zjawiska są skutkiem tego, że otaczające nas środowisko zostało poddane tak dużej ingerencji człowieka, że zatraciło naturalną równowagę.

⁵ B. Popczyk, *Zarządzanie populacją dzika Sus scrofa w Polsce*, [w:] *Zarządzanie populacjami zwierząt*, Warszawa 2016, s. 31; *Zestawienia danych sprawozdawczości łowieckiej 2018 rok*, http://www.czempin.pzlow.pl/palio/html.wmedia?Instance=pzl_www&Connector=palio&_ID=5584&_Checksum=-1430913982 (data dostępu 25.2.2019 r.); J. Błaszczyk, B. Balik, *Prawne i praktyczne instrumenty zarządzania populacjami zwierzyny grubej w lasach*, [w:] *Zarządzanie populacjami zwierząt*, Warszawa 2016, s. 118–120.

⁶ H.-D. Pfannenstiel, *Heute noch jagen,? Das Waidwerk – geliebt und geächtet*, Stuttgart 2017, s. 130.

⁷ H.-D. Pfannenstiel, *Heute...*, op. cit., s. 130; F.-X. Allonneau, *Le grand au top*, „Connnaissance de la Chasse” 2017, nr 12, s. 99; B. Popczyk, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 33.

⁸ F.-X. Allonneau, *Le grand...*, op. cit., s. 99; zob. też J. Sterba, *Nature Wars*, New York 2012, s. 19 i nast.

⁹ B. Popczyk, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 34.

¹⁰ Szerzej na ten temat w kontekście amerykańskim, zob. J. Sterba, *Nature...*, op. cit., s. 206 i nast. Tenże autor podaje, że w 2012 r. wartość szkód wyrządzonych w uprawach, terenach zielonych i infrastrukturze przez dzikie zwierzęta w Stanach Zjednoczonych przekroczyła 28 miliardów dolarów. (J. Sterba, *America Gone Wild*, „Wall Street Journal” 2.11.2019 r.).

¹¹ Na temat negatywnego wpływu gwałtownego wzrostu liczebności populacji jelenia wirgińskiego w niektórych stanach w Stanach Zjednoczonych na równowagę środowiskową zob. A. Pursell, T. Weldy, M. White, *Too Many Deer: A Bigger Threat to Eastern Forests than Climate Change?*, „Cool Green Science”, August 22, 2013, <https://blog.nature.org/science/2013/08/22/too-many-deer/> (data dostępu: 27.02.2019 r.); S. Dance, *Why wildlife advocates are working to make hunting more popular?*, „Baltimore Sun” 23.11.2018 r.

Opisana sytuacja powoduje konieczność efektywnego zarządzania populacjami zwierząt, mającego na celu zrównoważenie potrzeb przyrody z potrzebami ludzi. Kluczowa rola w tym procesie przypada myśliwym. W dzisiejszym stanie prawnym zarządzanie populacjami dzikich zwierząt bez ich udziału, nie jest możliwe¹². Teoretycznie można sobie oczywiście wyobrazić taki sposób zarządzania populacjami, w którym nie uczestniczyliby myśliwi. Byłby to jednak model na tyle kosztochłonny, że jego praktyczna realizacja byłaby bardzo mało prawdopodobna¹³.

Stany Zjednoczone borykają się z nadmiernym wzrostem populacji jelenia wirginijskiego (*odocoileus virginianus*). Niektóre stany zainicjowały programy badawcze, które miały odpowiedzieć na pytanie, jak w najbardziej efektywny sposób można ograniczyć tę populację i kontrolować jej wielkość. W rezultacie za najlepsze rozwiązanie uznano wszędzie podejmowanie działań promujących polowania na ten gatunek¹⁴. Wszystkie inne środki okazały się niepraktyczne, a przede wszystkim zbyt drogie¹⁵.

¹² Jak słusznie zauważył B. Popczyk, piszący w 2015 r., a więc jeszcze przed pojawieniem się wirusa afrykańskiego pomoru świń w Polsce, „zaprzestanie wykonywanie polowania na dziki w warunkach polskich doprowadziłoby do kłeszkowych szkód w rolnictwie. Konsekwencją braku odstrzału dzików byłby niepokój społeczny i protesty” (B. Popczyk, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 42).

¹³ Model taki wprowadzono w 1974 r. w kantonie geneńskim w Szwajcarii. Regulacją zwierzyny zajmuje się tam kilkanaście osób zatrudnionych w tym celu przez władze kantonalne. System ten jest jednak bardzo drogi w utrzymaniu i dlatego może funkcjonować tylko w takim miejscu jak mały, a jednocześnie zamożny kanton geneński. Jak obliczono, wprowadzenie tego modelu zarządzania populacjami zwierzyny w Austrii kosztowałoby 900 milionów Euro rocznie. (H-D. Pfannenstiel, *Heute...*, op. cit., s. 43).

¹⁴ Przegląd stosowanych środków można znaleźć w opracowaniu przygotowanym przez miasto Hanover w stanie New Hampshire (USA) – *Managing a Deer Herd and Strategies in Other States*, https://www.hanovernh.org/sites/hanovernh/files/uploads/research_and_strategies_used_to_control_deer_in_other_states.pdf [dostęp 2.3.2019 r.], *passim*; zob. też K. Jickling, *Up to Here in Deer: As Fewer Vermonters Hunt, the Growing Herd Is Becoming a Problem*, „Seven Days” 26.09.2018, <https://www.sevendaysvt.com/vermont/up-to-here-in-deer-as-fewer-vermonters-hunt-the-growing-herd-is-becoming-a-problem/Content?oid=20983028> (data dostępu: 27.02.2019 r.); J. Sterba, *Nature...*, op. cit., s. 107, 276. Trzeba jednak wskazać, że zdaniem niektórych badaczy problemu nadmiernej populacji jelenia w niektórych częściach Stanów Zjednoczonych nie da się rozwiązać przy pomocy myśliwych, albowiem jest ich za mało. (Ibidem, s. 275).

¹⁵ Inne rozważane środki to sterylizacja jeleni (Nowy Jork), czy wykorzystanie strzelców wyborowych (Illinois). (*Managing...*). Badano także możliwość podawania łaniom środka zapobiegającego zapłodnieniu, relokację jeleni, używanie plastikowych osłon na drzewa i środków chemicznych odstraszających zwierzęta (J. Sterba, *Nature...*, op. cit., s. 107, 117). Jednym z proponowanych środków, który mógłby się okazać skuteczny w Stanach Zjednoczonych, jest przywrócenie polowań komercyjnych, tj. takich w których myśliwy nie poluje dla przyjemności polowania (rekreacyjnie), a w celu sprzedaży upolowanej zwierzyny, która następnie trafiłaby do obrotu. W chwili obecnej obrót dziczyzną jest w Stanach Zjednoczonych zakazany (J. Sterba, *Nature...*, op. cit., s. 276).

Rola państwa w łowiectwie

Zwierzyna została określona przez ustawodawcę w Prawie łowieckim mianem dobra ogólnonarodowego (art. 2 pr. łow). Pomijając spory doktrynalne co do prawniczego znaczenia tego określenia i jego roli¹⁶, wydaje się niewątpliwe, że ustawodawca chciał w ten sposób podkreślić istotną rolę zwierzyny, jako elementu środowiska przyrodniczego. Ponieważ na podstawie art. 5 i 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej („Konstytucja RP”) władze publiczne są zobowiązane do jej ochrony¹⁷, do konstytucyjnych obowiązków państwa zaliczyć należy zarówno dbanie o zwierzęta łowne, jak i wspieranie łowiectwa, będącego podstawowym środkiem gospodarowania ich populacjami¹⁸. Przedmiotem zainteresowania państwa w odniesieniu do łowiectwa, z tego punktu widzenia, jest zapewnienie prowadzenia prawidłowej gospodarki łowieckiej w obwodach łowieckich.

Łowiectwa nie można jednak zredukować do jego funkcji ochronnej¹⁹. Gdyby tak było, prowadzeniem gospodarki łowieckiej powinna zajmować się służba państwowa, finansowana z budżetu państwa. Łowiectwo to także działalność o charakterze rekreacyjnym, wykonywana przez myśliwych, prowadzących gospodarkę łowiecką na swój koszt. Realizacja tej funkcji łowiectwa musi być tak zorganizowana przez państwo, aby wypełniała jednocześnie jego funkcję ochronną.

Przyjęcie, że łowiectwo pełni równoległe funkcję ochronną, będącą przedmiotem zainteresowania państwa i rekreacyjną, będącą przedmiotem zainteresowania podmiotów prywatnych, determinuje kształt ustrojowy łowiectwa. Wydzierzawiając prawo polowania państwo umożliwia myśliwym wykonywanie polowań, zobowiązując ich jednocześnie do prowadzenia prawidłowej gospodarki łowieckiej. Innymi słowy państwo powierza realizację funkcji ochronnej podmiotom prywatnym – osobom uprawnionym do polowania²⁰ (myśliwym), które realizują ją w ramach rekreacji.

Gospodarowanie populacjami dzikich zwierząt przez myśliwych można więc określić mianem swego rodzaju partnerstwa państwowo-prywatnego.

¹⁶ Zob. W. Daniłowicz, *Prawo polowania*, Warszawa 2018, s. 187.

¹⁷ Taki sam pogląd reprezentuje W. Radziejewicz, *W sprawie zgodności przepisów ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją. Opinia prawna*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004, nr 4, s. 16.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. W. Daniłowicz, *Prawo...*, op. cit., s. 57 i nast.

¹⁹ Aczkolwiek to właśnie sugeruje ustawowa definicja łowiectwa zawarta w art. 2 Prawa łowieckiego.

²⁰ Osoba uprawniona do polowania to osoba dopuszczona do wykonywania polowań na terenie kraju. Uprawnienie to ma charakter ogólny w tym sensie, że jego wykonywanie jest uzależnione od uzyskania zgody podmiotu prowadzącego gospodarkę łowiecką. Osoba posiadająca taką zgodę staje się osobą uprawnioną do wykonywania polowania. Szerzej na ten temat zob. W. Daniłowicz, *Prawo...*, op. cit., s. 215–218.

Dla prawidłowego funkcjonowania tego partnerstwa koniecznym jest stworzenie przez państwo odpowiednich ram prawnych. Celem podjętej analizy jest ustalenie, czy obecny model ustrojowy polskiego łowiectwa ukształtowany przez Prawo łowieckie, prawidłowo kształtuje relacje pomiędzy administracją rządową a myśliwymi, z punktu widzenia możliwości realizacji obu omówionych powyżej funkcji łowiectwa. Przedmiotem badania jest zarówno aspekt instytucjonalny tych relacji, jak i środki prawne będące w dyspozycji państwa w odniesieniu do administrowania łowiectwem.

Podmioty administrujące w łowiectwie

W polskim modelu łowiectwa funkcję administrującą pełni przede wszystkim administracja rządowa, Polski Związek Łowiecki („PZŁ”) i Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe” („LP”). Naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska („Minister Środowiska”). Jest on odpowiedzialny za realizację zadań państwa związanych z szeroko rozumianą ochroną środowiska, w tym także łowiectwa. Jego kompetencje obejmują przede wszystkim ustalenie, w drodze rozporządzenia: (a) listy gatunków zwierząt łownych, (b) zasad przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania, (c) warunków i trybu wydawania zezwoleń na łowienie zwierzyny przy użyciu ptaków łowczych, (d) ustalenie sposobu wyceny oraz ewidencji trofeów łowieckich, oraz (e) wyznaczanie okresów polowań na zwierzęta łowne²¹.

Ogólne zasady prowadzenia gospodarki łowieckiej są określone w Prawie łowieckim. Powinna być ona prowadzona w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej²², w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane (art. 8 ust. 2 w zw. z art. 1 pr. łow.). Roczne plany łowieckie sporządzają podmioty prowadzące gospodarkę łowiecką – koła łowieckie. Zatwierdzają je nadleśni-

²¹ Upoważniając Ministra Środowiska do wydania rozporządzeń ustawodawca nie dał mu żadnych wytycznych dotyczących sposobu, w jaki kwestie te powinny być uregulowane. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zawarcie takich wytycznych w ustawie jest warunkiem dopuszczalności ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, a jego brak stanowi warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia. Zob. wyrok TK z 19.06.2008 r., P 23/07, OTK-A 2008/5, poz. 82; zob. też wyrok TK z 28.06.2000 r., K 34/99, OTK 2000/5, poz. 142. Szerzej na ten temat zob. W. Daniłowicz, *Prawo...*, op. cit., s. 66–67.

²² W opinii J. Zaleskiego odwołanie do zasad racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej jest niezbyt jasne i – co więcej – „trudno wśród zasad rządzących tymi sposobami użytkowania zasobów przyrodniczych doszukać się zasad regulujących gospodarkę łowiecką, nie bardzo więc wiadomo, co miał na myśli ustawodawca”. (J. Zaleski, *Rola łowiectwa w zrównoważonej gospodarce leśnej*, [w:] *Łowiectwo w zrównoważonej gospodarce leśnej. Zimowa Szkoła Leśna przy Instytucie Badawczym Leśnictwa. VII sesja*, Sękocin Stary 2015, s. 25).

czowie LP (art. 8a pr. łow.). Wieloletnie łowieckie plany hodowlane są zaś sporządzane przez dyrektorów regionalnych dyrekcji LP (art. 8c pr. łow.).

Tak więc kształtowanie zasad i kierunków prowadzenia gospodarki łowieckiej ustawodawca powierzył LP. Zasadność tego rozwiązania budzi poważne wątpliwości, biorąc pod uwagę, że zwierzyna jest jednocześnie źródłem szkód w uprawach leśnych, których prowadzenie jest głównym zadaniem leśników. Wniosek podważający zasadność powierzenia zadań związanych z planowaniem łowieckim LP jest tym bardziej uzasadniony, że zadania te są wykonywane nie tylko w stosunku do obwodów leśnych, ale także obwodów polnych. Można mieć wątpliwości co do kompetencji LP w dziedzinie planowania łowieckiego w odniesieniu do obwodów polnych, albowiem gospodarka rolna zasadniczo nie leży w kompetencji tego podmiotu.

Kluczowe uprawnienia w zakresie administrowania łowiectwem zostały przekazane przez ustawodawcę PZŁ²³. Związek jest powołany przez Prawo łowieckie, które określa go jako „zrzeszenie osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych” (art. 32 ust. 1 pr. łow.). Należy przy tym podkreślić, że Związek jest organizacją przymusową, zrzeszającą wszystkie osoby uprawnione do polowania na terenie Polski. Jego członkami są jednak nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne – dzierżawcy obwodów łowieckich (koła łowieckie), prowadzące gospodarkę łowiecką. Związek prowadzi swoją działalność pod nadzorem Ministra Środowiska.

Niektórzy autorzy słusznie zwracają uwagę, że rola PZŁ w zakresie realizacji zadań państwa związanych z łowiectwem wpisuje się w koncepcję włączania podmiotów spoza systemu organów administracji, w tym podmiotów typu korporacyjnego, w wykonywanie zadań publicznych²⁴. Podkreślają oni, że to rozwiązanie jest wyrazem koncepcji decentralizacyjnej, o której mowa w art. 15 Konstytucji RP²⁵.

²³ W kompetencjach PZŁ leży ustalanie kierunków i zasad rozwoju łowiectwa (art. 34 pkt 4 pr. łow.). Do tej pory taki dokument jeszcze nie powstał, aczkolwiek jego uchwalenie jest przewidziane na nadzwyczajnym zjeździe PZŁ, który ma się odbyć na jesieni 2019 r.

²⁴ Zob. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 85. Ogólnie na ten temat zob. A. Gados, *Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 245–252; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 145 i n.; M. Stahl, *Określenia jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 542 i n.

²⁵ P. Radziejewicz, *W sprawie...*, op. cit., s. 19; zob. też Opinia przyjaciela sądu (*amicus curiae*) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 17 lipca 2012 r., dot. sygn. akt K 21/11, <http://www.hfhr-pol.waw.pl/interwencja/images/stories/file/ad%20365.pdf> (data dostępu: 17.04.2017 r.), s. 6.

Tak istotna rola i szerokie uprawnienia PZŁ rodzą pytania o jego charakter prawny, z jednej strony, oraz o zakres i efektywność nadzoru Ministra Środowiska nad Związkiem, z drugiej. Jeśli chodzi o charakter prawny, to Trybunał Konstytucyjny (w stanie prawnym przed uchwaleniem ustawy nowelizującej z 2018 r.²⁶) uznał, że „[...] dominuje [w nim] aspekt publiczno-prawny, a sam Związek wykazuje wiele istotnych cech samorządu, o jakim mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji”²⁷. W doktrynie podkreśla się, że PZŁ, mimo wykonywania funkcji publicznych, nie jest organem administracji. Zalicza się go czasami do kategorii „niepublicznych podmiotów administrujących”²⁸ lub określa jako zdecentralizowany podmiot administracji publicznej²⁹ lub podmiot, który funkcjonalnie mieści się w strukturze administracji państwowej³⁰. Jego charakter prawny określa w różny sposób: korporacja prawa publicznego³¹, stowarzyszenie o statusie specjalnym³², organizacja o charakterze samorządowym³³, specyficzna organizacja łącząca w sobie cechy stowarzyszenia, samorządu i samorządu gospodarczego³⁴, czy wreszcie organizacja społeczna wykonująca funkcje zlecone administracji państwowej³⁵. W. Radecki nazwał PZŁ „przedłużeniem” państwowej administracji łowieckiej³⁶.

Ujęcie W. Radeckiego dobrze oddaje naturę Związku w zakresie tych jego funkcji, które są związane z wykonywaniem zadań państwa. Wniosek ten jest tym bardziej uprawniony, jeżeli weźmie się pod uwagę, że ustawodawca wskazał Ministra Środowiska, jako naczelną organ administracji rządowej w zakresie łowiectwa, ale nie utworzył organów terenowych. Rolę tę *de facto* pełnią zarządy okręgowe PZŁ. Co więcej, ustawa nowelizująca z 2018 r. przyznała Ministrowi Środowiska wpływ na obsadę personalną władz Związku.

Tym niemniej należy pamiętać, że Związek to także organizacja zrzeszająca i organizująca podmioty prywatne uprawnione do polowania i prowa-

²⁶ Ustawa z 22.03.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 651).

²⁷ Wyrok TK z 6.11.2012 r., K 21/11.

²⁸ M. Stahl, *Niepubliczne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 529, nb 40.

²⁹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 233.

³⁰ P. Radziejewicz, *W sprawie...*, op. cit., s. 16.

³¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, op. cit., s. 35 i 236.

³² J. Juchniewicz, *Stowarzyszenia o statusie specjalnym*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2008, nb 175.

³³ E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 324–325.

³⁴ B. Wierzbowski, *Prawo łowieckie*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2008, s. 463.

³⁵ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 226–227.

³⁶ W. Radecki, D. Danecka, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 235.

dzenia gospodarki łowieckiej. Z tego też powodu PZŁ wykazuje wiele cech samorządu. W rezultacie PZŁ jawi się jako organizacja hybrydowa, łącząca w sobie cechy zarówno organu administracji, jak i samorządu.

Nadzór nad łowiectwem

Jak wykazała analiza aspektów instytucjonalnych administrowania łowiectwem, ustawodawca powierzył to zadanie przede wszystkim PZŁ, a w zakresie planowania łowieckiego także LP. Oba te podmioty podlegają nadzorowi Ministra Środowiska. Tak więc zasadniczo administracja rządowa bezpośrednio nie zajmuje się łowiectwem, a jedynie wykonuje funkcje nadzorcze wobec tych dwóch podmiotów. W tym kontekście należy zauważyć, że państwo może przekazywać swoje zadania do realizacji przez podmioty typu korporacyjnego, ale musi zachować możliwość kontrolowania i nadzorowania realizacji przez nie tych zadań i tę kontrolę oraz nadzór rzeczywiście wykonywać³⁷.

Kwestia kompetencji nadzorczych Ministra Środowiska w odniesieniu do LP ma mniejsze znaczenie. Po pierwsze kompetencje tego podmiotu wobec łowiectwa są ograniczone. Po drugie, jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, działająca w oparciu o statut nadawany przez Ministra Środowiska w drodze zarządzenia, na czele której stoi dyrektor generalny mianowany przez Ministra, bez wątpienia jest przez niego nadzorowana w szerokim zakresie.

Jeśli chodzi o kompetencje nadzorcze Ministra Środowiska wobec PZŁ, to są one określone w Prawie łowieckim, przy czym należy podkreślić, że zostały one znacznie rozszerzone przez ustawę nowelizującą z 2018 r.³⁸. Nowela dała Ministrowi Środowiska prawo do zatwierdzania statutu PZŁ uchwalanego przez Krajowy Zjazd Delegatów. Minister powołuje też Łowczego Krajowego (spośród trzech kandydatów przedstawianych przez Naczelną Radę Łowiecką) oraz członków Zarządu Głównego PZŁ (na wniosek Łowcze-

³⁷ M. Stahl zauważa, że zlecając wykonywanie funkcji publicznych podmiotom prywatnym, państwo musi działać odpowiedzialnie, a odpowiedzialność w tym kontekście „wyrażać się musi także w kontroli i nadzorze” (M. Stahl, *Określenia...*, op. cit., s. 48, nb 46); zob. też S. Biernat, *Prywatyzacja...*, op. cit., s. 138. Zob. też M. Fedorowicz, *Nadzorcze soft law nowej generacji w sektorze bankowym w świetle art. 133 ust. 1a ustawy – Prawo bankowe*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38, s. 29 i nast.,

³⁸ Do czasu wejścia w życie tej ustawy, Ministrowi Środowiska przysługiwały uprawnienia nadzorcze przewidziane dla nadzoru nad stowarzyszeniami przez Prawo o stowarzyszeniach (art. 35a ust. 2 w brzmieniu do 31.03.2018 r.). Można stwierdzić, że równoległe z uzyskiwaniem większych uprawnień przez PZŁ, osłabieniu ulegały kompetencje nadzorcze administracji nadzorczej nad Związkiem. Aby zaradzić tej sytuacji, ustawa nowelizująca z 2018 r. zwiększyła zakres kompetencji nadzorczych Ministra Środowiska wobec Związku.

go Krajowego). Może też odwołać Łowczego Krajowego po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Łowieckiej.

Zarząd Główny PZŁ ma składać Ministrowi Środowiska roczne sprawozdania z wykonania swoich zadań ustawowych w poprzednim łowieckim roku gospodarczym. Minister Środowiska może zażądać uzupełnienia przedłożonego sprawozdania (jeżeli uzna je za niepełne) lub dodatkowych wyjaśnień (gdy budzi ono zastrzeżenia). Może również zlecić przeprowadzenie kontroli PZŁ w zakresie wykonywania przezeń zadań wskazanych w ustawie. Ustawodawca zobowiązał PZŁ do realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez Ministra Środowiska. Otrzymuje on także uchwały Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ oraz Naczelnej Rady Łowieckiej. W przypadku stwierdzenia ich niezgodności z przepisami prawa lub statutem PZŁ, Minister Środowiska może je uchylić lub stwierdzić ich nieważność, a także udzielić upomnienia organowi, który ją podjął.

Istotnym elementem nadzoru sprawowanego przez Ministra Środowiska nad PZŁ są sprawozdania składane przez Zarząd Główny. Biorąc jednak pod uwagę, że PZŁ sam ustala kierunki i zasady rozwoju łowiectwa (art. 34 pkt 4 pr. łow.) oraz sposób wykonywania swoich zadań określonych w ustawie, efektywność sprawozdań, jako środka nadzoru, wydaje się jednak ograniczona.

Jeśli chodzi o uprawnienia Ministra Środowiska do przeprowadzania kontroli w PZŁ, to uwagę zwraca przede wszystkim to, że jej zakresem objęto jedynie działalność PZŁ pod względem legalności. Minister Środowiska nie może zatem kontrolować Związku pod kątem celowości podejmowanych działań, ich racjonalności czy gospodarności³⁹. Trudno znaleźć racjonalne wytłumaczenie dla tak wąskiego zakresienia zakresu kontroli. Nie ulega jednak wątpliwości, że nie daje on Ministrowi Środowiska możliwości sprawdzenia, czy PZŁ prawidłowo realizuje zadania postawione przed nim przez ustawodawcę, a w szczególności czy Związek i zrzeszone w nim koła łowieckie prawidłowo gospodarują powierzonym im majątkiem Skarbu Państwa, tj. prawem

³⁹ Warto porównać ten wąski zakres kontroli z zakresem kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Badając podmioty niepubliczne (jak PZŁ), Najwyższa Izba Kontroli weryfikuje ich działalność nie tylko pod kątem legalności, lecz także pod kątem gospodarności (art. 5 ust. 3 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2017 r. poz. 524). S. Pawłowski zwraca uwagę, że, w przypadku samorządu zawodowego, nadzór „jest nadzorem weryfikacyjnym, tzn. ogranicza się do sprawdzenia czy działalność samorządu jest zgodna z przepisami powszechnie obowiązującymi, a więc jedyne kryterium stanowi legalność”. (S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 194). Wprawdzie, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, PZŁ wykazuje wiele cech samorządu zawodowego, tym nie mniej są też między nimi istotne różnice, które uzasadniają szerszy zakres kontroli w odniesieniu do PZŁ. O ile samorząd zawodowy nie zarządza ani nie gospodaruje majątkiem Skarbu Państwa, o tyle polski model łowiectwa opiera się na gospodarowaniu przez koła łowieckie przysługującym Skarbowi Państwa prawem polowania, które jest im wydzierżawiane po ustawowo określonej cenie, znacznie niższej od ceny rynkowej. (Szerzej na ten temat zob. W. Daniłowicz, *Prawo...*, op. cit., s. 84).

polowania, a tym samym „dobrem ogólnonarodowym”, jakim są zwierzęta łowne. Wąski zakres uprawnień kontrolnych zawęży także zakres stosowania innego środka nadzoru, to jest zaleceń pokontrolnych. Z natury rzeczy nie mogą one bowiem wykraczać poza zakres samej kontroli, czyli legalność działań podejmowanych przez PZŁ.

Jedynym środkiem aktywnego oddziaływania Ministra Środowiska na PZŁ, przewidzianym w Prawie łowieckim są zadania zlecane przez niego Związkowi. Kompetencja ta wynika z zadań PZŁ wymienionych w Prawie łowieckim (art. 34 pkt 12 pr. łow.)⁴⁰. Sytuacja, w której zadania zleczone zrzeczenia posiadającego osobowość prawną nie są określone, nawet rodzajowo czy przykładowo w ustawie, a są zlecane *ad hoc* przez organ administracji rządowej jest w polskim ustawodawstwie raczej wyjątkowa⁴¹. W związku z tym, nie jest jasny ani zakres przedmiotowy takich zadań, ani tryb czy forma, w jakich mają być one zlecane PZŁ przez Ministra Środowiska.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy zadań zleczanych przez Ministra Środowiska PZŁ, to niewątpliwie musi się on mieścić w zadaniach Związku określonych w ustawie. Powstaje jednak pytanie, czy zleczone zadanie ma mieć charakter ogólny, tj. wskazywać zagadnienie, które Związek powinien objąć swoją działalnością, czy też może mieć charakter zobowiązania do wykonania konkretnej czynności. Sięgając po analogię do zadań zleczanych przez ustawodawcę organizacjom społecznym, należałoby dojść do wniosku, że chodzi o tę pierwszą sytuację⁴². Podobny rezultat sugeruje użycie przez ustawodawcę określenia „realizacja innych zadań”, a więc takich jak te określone w innych punktach art. 34 pr. łow., które mają ogólny charakter. Praktyka pokazuje jednak, że Minister Środowiska do nakładania na PZŁ zobowiązań do wykonania konkretnych działań, posługuje się zadaniami zleconymi. Za

⁴⁰ Uchwalony 16 lutego 2019 r. Statut PZŁ określając zakres działania Zarządu Głównego dodał nowy punkt w następującym brzmieniu: „współdziałanie z właściwymi organami administracji rządowej i samorządowej w realizacji zadań zleczanych” (Statut PZŁ § 86 ust. 2 pkt 11), który sugeruje, że zlecać zadania Związkowi może nie tylko Minister Środowiska, ale także inne organy administracji rządowej i samorządowej.

⁴¹ Sama koncepcja zadań zleczonych jest dobrze znana w prawie administracyjnym. Jest on wykorzystywana przez ustawodawcę w odniesieniu do zadań z zakresu administracji rządowej zleczanych, w drodze ustawy organom samorządu terytorialnego czy samorządom zawodowym (S. Pawłowski, *Ustrój...*, op. cit., s. 112). Pojęciem zadań zleczonych posługuje się także ustawa o lasach: „Lasy Państwowe otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zleczone przez administrację rządową”, która jednakże podaje przykładowo zadania, które mogą być zlecane na podstawie tego przepisu. (Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2129 z późn. zm.), art. 54). Jak jednak słusznie zwraca uwagę B. Rakoczy koncepcja zlecenia zadań LP przez organ administracji rządowej jest o tyle dziwna, że LP są jednostką organizacyjną Skarbu Państwa. (B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 251.)

⁴² W odniesieniu do zadań zleczonych, o których mowa w art. 54 ustawy o lasach b. Rakoczy zauważa, iż chodzi tam o „pewne zadania o charakterze publicznym, przynależne do sfery imperium, a nie dominium państwa, nawet jeżeli wykorzystywana jest forma czynności cywilnoprawnych (np. wykup)”. (B. Rakoczy, *Ustawa...*, op. cit., s. 251.)

przykład może tu posłużyć ogólnokrajowa akcja podjęta w 2016 r. na polecenie Ministra, dotycząca inwentaryzacji dzika⁴³.

W przypadku zadań zleconych w administracji, forma zlecenia powinna być określona w ustawie. Może to być na przykład porozumienie albo umowa zawarta pomiędzy organem zlecającym a podmiotem, któremu zadanie jest zlecane⁴⁴. W tym konkretnym przypadku, w braku uregulowania tej kwestii w ustawie należy przyjąć, że takie zlecenie może mieć każdą formę, jaką mogą się posługiwać organy administracji. W szczególności może to być umowa i porozumienie administracyjne albo akt administracyjny⁴⁵. Prawo łowieckie milczy też na temat kosztów wykonywania takich zadań. Sugeruje to, że Związek powinien je wykonywać z funduszy własnych. W wielu wypadkach zadania zlecane przez Ministra Środowiska Związkowi będą realizowane przez dzierżawców obwodów łowieckich (koła łowieckie). W związku z brakiem odpowiednich regulacji ustawowych czy statutowych, należy przyjąć, że podejmowane przez nie działania w tym zakresie mają być również finansowane z ich funduszy własnych. Taka sytuacja wydaje się całkowicie nieuzasadniona, zwłaszcza w przypadku zobowiązań do podejmowania konkretnych działań⁴⁶.

Biorąc pod uwagę ograniczone środki oddziaływania, którymi na gruncie ustawy Minister Środowiska dysponuje wobec PZŁ, należy zadać sobie pytanie, czy można tu rzeczywiście mówić o nadzorze. Jak bowiem wskazuje się w doktrynie, nadzór należy rozumieć jako „kontrolę połączoną z prawem określoną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorcemu”⁴⁷. W relacjach Minister Środowiska – PZŁ nie można

⁴³ Pismem z dnia 27.09.2016 r., nr DL-III.6703.2016, skierowanym do Łowczego Krajowego, Minister Środowiska zobowiązał PZŁ do wykonania ogólnokrajowej inwentaryzacji dzika „jednolitą metodą pędzeń próbnych”. W wykonaniu tego polecenia, pismem z dnia 28.09.2016 r., l.dz. 489/HZ/2016, Łowczy Krajowy „polecił” łowczym okręgowym „niezwłoczne przekazanie kołom łowieckim informacji o obowiązku czynnego udziału w planowanej inwentaryzacji dzika”. Z kolei 14.10.2016 r. Łowczy Okręgowy w Olsztynie wydał Zarządzenie w sprawie inwentaryzacji dzików, powołujące się m.in. na pismo Łowczego Krajowego, w którym zobowiązał koła łowieckie do „czynnego uczestnictwa w inwentaryzacji. Szerzej na temat tej akcji zob. H. Okarma, P. Nasiadka, *Polityka i łowy, czyli inwentaryzacja dzika*, „Brać Łowiecka” 2017, nr 1, *passim*.

⁴⁴ S. Pawłowski, *Ustrój...*, op. cit., s.112–113.

⁴⁵ Zob. L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiuk (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienie materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 20–203. Dlatego zobowiązanie PZŁ do wykonania inwentaryzacji dzika pismem Ministra Środowiska, nie wydaje się być właściwą formą.

⁴⁶ Odmienne kwestia ta jest uregulowana w ustawie o lasach, zgodnie z którą LP otrzymują dotacje celowe z budżetu na wykonanie zadań zleconych przez administrację rządową (ustawa o lasach, art. 54). W przypadku zadań zleconych samorządowi terytorialnemu, zasadą jest, że podmiot zlecający musi zapewnić środki na realizację tych zadań. (S. Pawłowski, *Ustrój...*, op. cit., s.112).

⁴⁷ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 52.

natomiast mówić o władczym oddziaływaniu. Uprawnienia ministra wobec Związku należy więc scharakteryzować raczej jako ograniczone uprawnienia kontrolne połączone z ograniczonym prawem do mianowania członków władz naczelnych PZŁ.

Wobec niewielkich ustawowych możliwości oddziaływania na łowiectwo, Minister Środowiska usiłuje wpływać na PZŁ i dzierżawców obwodów łowieckich w drodze nieformalnych ustaleń czy poleceń wydawanych organom Związku. Przykładem takiego działania może być zobowiązanie PZŁ przez Ministra Środowiska do zorganizowania tzw. polowań wielkoobszarowych na dziki w ramach walki z ASF⁴⁸. Biorąc pod uwagę fakt, że Łowczy Krajowy i inni członkowie Zarządu Głównego są powoływani i odwoływani przez niego, ten nieformalny tryb zlecenia wykonania konkretnych czynności w praktyce okazuje się być bardzo skuteczny. Niemniej jednak nie ma on podstaw ustawowych⁴⁹.

Ocena i postulaty *de lege ferenda*

Ustawodawca powierzył administrowanie łowiectwem PZŁ, a częściowo także LP, pod nadzorem Ministra Środowiska. W rezultacie kompetencje PZŁ wykraczają zdecydowanie poza zakres spotykany w organizacjach społecznych. Tak szerokiemu zakresowi kompetencji powinny odpowiadać adekwatne uprawnienia nadzorcze ze strony administracji publicznej. Zostały one niedawno zwiększone przez ustawę nowelizującą z 2018 r. Minister Środowiska uzyskał przede wszystkim prawo mianowania Łowczego Krajowego Związku, które stało się jego podstawowym środkiem nadzoru. Wadą tego środka jest jednak upolitycznienie nadzorowanej organizacji i wprowadzenie do niej mechanizmów „ręcznego sterowania”, zupełnie nieodpowiednich w przypadku organizacji społecznych. W rezultacie należy stwierdzić, że aczkolwiek z formalnego punktu widzenia administracja rządowa ma ograniczone możliwości nadzoru nad PZŁ, to poprzez kompetencje w kwestiach personalnych, w praktyce jest ona w stanie wpływać na Związek w celu zapewnienia realizacji przez niego polityki państwa w odniesieniu do łowiectwa.

⁴⁸ Na spotkaniu z łowczymi okręgowymi 28.12.2018 r. Minister Środowiska przekazał „apel, a nawet zalecenie” zorganizowania takich polowań. (G. Łakomski, *Minister Kowalczyk chciał, by strzelać do dzików na terenie całego kraju. Nagranie ze spotkania*, www.tvn24.pl [data dostępu: 14.03.2019]); zob. też A. Depka-Prądyński, *O co poszło z dzikami*, „Brać Łowiecka” 2019, nr 2, *passim*.

⁴⁹ Na zasadzie art. 34a ust. 1 i 3 ustawy o Radzie Ministrów, Minister Środowiska może wydawać wytyczne i polecenia, także ustnie, ale tylko podległym sobie lub nadzorowanym przez siebie centralnym organom administracji rządowej, innym urządům lub jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej. (Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.).

Przedstawiona sytuacja powoduje, że ograniczona zostaje rola samorządu myśliwych. W wyniku zmian ustawowych wprowadzonych przez ustawę nowelizacyjną z 2018 r. myśliwi zostali praktycznie pozbawieni własnej, samorządnej reprezentacji, która mogłaby ich reprezentować w przestrzeni publicznej i wobec administracji rządowej. Za reprezentację myśliwych nie można uznać organizacji, która jest utrzymywana wprawdzie ze składek członkowskich, ale której władze, prezes Zarządu Głównego – Łowczy Krajo- wy i inni członkowie Zarządu Głównego, są powoływane przez organ administracji rządowej i wykonują jej formalne i nieformalne polecenia. Główny organ Związku pochodzący z wyboru członków, Naczelna Rada Łowiecka, ma ograniczone możliwości nadzorcze wobec Zarządu Głównego. Jej kompeten- cie nie obejmują występowania w imieniu Związku na zewnątrz, w celu re- prezentowania go w przestrzeni publicznej⁵⁰.

W prawidłowo skonstruowanym modelu organizacyjnym łowiectwa poli- tykę w tym przedmiocie powinien określać organ administracji rządowej szczebla centralnego, jakim jest Minister Środowiska. Realizacją tej polityki, polegającą w szczególności na sporządzaniu wieloletnich planów hodowla- nych i zatwierdzaniu rocznych planów łowieckich i nadzorowaniu ich realiza- cji, powinny zajmować się terenowe organy administracji łowieckiej szczebla wojewódzkiego. Ich zadaniem powinno być także nadzorowanie dzierżawców obwodów łowieckich w zakresie prowadzonej przez nich gospodarki łowiec- kiej, zwłaszcza w zakresie realizacji planów łowieckich. Do terenowych orga- nów administracji łowieckiej powinno też należeć wyznaczanie i wydierżaw- ianie obwodów łowieckich. Oczywiście niektóre z tych funkcji organy te powinny realizować we współpracy z LP i organizacjami myśliwych. Zada- niem państwowej administracji łowieckiej powinno też być nadzorowanie myśliwych w wykonywaniu ich obowiązków wynikających z prawa łowiec- kiego.

Utworzenie terenowych organów administracji łowieckiej (np. w formie wydziałów ds. łowiectwa w urzędach wojewódzkich) nie musiałoby wcale prowadzić do dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa. Ponieważ organy te przejęłyby większość zadań wykonywanych obecnie przez PZŁ, mogłyby być one utrzymywane z rocznych opłat wnoszonych przez myśliwych i dzier- żawców obwodów łowieckich. Opłaty te zastąpiłyby dzisiejszą składkę człon- kowską płaconą przez te podmioty do Związku. Ponieważ jego zadania ule- głyby istotnemu ograniczeniu, tak wysoka składka nie byłaby już potrzebna. Obciążenie finansowe myśliwych by się nie zmieniło, a państwo zyskałoby środki na utworzenie nowych organów administracji terenowej.

⁵⁰ W rezultacie np. w sprawach tworzenia lub zmiany przepisów prawnych dotyczących łow- iectwa, z reguły opracowywanych przez Ministra Środowiska, stanowisko myśliwych reprezen- tuje mianowany przez niego Zarząd Główny PZŁ.

W proponowanym modelu ustrojowym koła łowieckie stałyby się w pełni samodzielnymi podmiotami, dzierżawiącymi obwody łowieckie i prowadzącymi w nich gospodarkę łowiecką. Jeśli chodzi o ich formę prawną, to możliwe są tu oczywiście różne rozwiązania⁵¹. Można się oczywiście zastanowić nad tym, czy forma ta nie powinna być jednolita. Nie ma jednak żadnego powodu, aby dzierżawcy obwodów łowieckich byli przymusowo zrzeszeni w jakiegokolwiek organizacji. Ich obowiązki byłyby określone w ustawie i umowie dzierżawy obwodu łowieckiego. Nadzór nad ich działalnością (w zakresie prawidłowości prowadzenia gospodarki łowieckiej, a zwłaszcza realizacji planów łowieckich) sprawowałyby terenowe organy państwowej administracji łowieckiej. Wszystkie spory pomiędzy osobami tworzącymi koła łowieckie (niezależnie od jego przyszłej formy prawnej) rozstrzygałyby sądy powszechne. Przejęcie administrowania łowiectwem przez organy administracji rządowej, w tym także wykonywanie funkcji regulacyjno-nadzorczej wobec myśliwych i dzierżawców obwodów łowieckich spowoduje, że nie będzie uzasadnienia dla obowiązkowego członkostwa myśliwych w PZŁ czy jakiegokolwiek innej organizacji zrzeszającej myśliwych⁵². Każda taka organizacja powinna być zorganizowana na zasadzie dobrowolności i działać na podstawie ustawy o stowarzyszeniach⁵³.

Wykaz literatury

- Alloneau, F-X., *Le grand au top*, „Connaissance de la Chasse” 2017, nr 12.
- Bielecki L., *Prawne formy i metody działania administracji*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiuk (red. nauk.), *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienie materialnego prawa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kra-ków 1994.
- Błaszczak J., Balik B., *Prawne i praktyczne instrumenty zarządzania populacjami zwierzyny grubej w lasach*, [w:] *Zarządzanie populacjami zwierząt*, Warszawa 2016.
- Dance S., *Why wildlife advocates are working to make hunting more popular?*, „Baltimore Sun” 23.11.2018 r.
- Depka-Prądzyński A., *O co poszło z dzikami*, „Brać Łowiecka” 2019, nr 2.
- Fedorowicz M., *Nadzorcze soft law nowej generacji w sektorze bankowym w świetle art. 133 ust. 1a ustawy – Prawo bankowe*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38.

⁵¹ Przy wyborze formy prawnej dla dzierżawców obwodów łowieckich należy przede wszystkim zastanowić się nad tym, czy powinni oni korzystać z ograniczenia odpowiedzialności. Inną kwestią jest możliwość wydzierżawiania obwodów łowieckich przez osoby fizyczne.

⁵² Szerzej na ten temat zob. W. Daniłowicz, *Prawo...*, op. cit., s. 89–93; zob. też idem, *Wolność stowarzyszania się w orzecznictwie ETPCz w kontekście łowieckim*, B. Krzan (red.), *Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, Warszawa 2016, s.

⁵³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 210 z późn. zm.).

- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gados A., *Udział organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych*, [w:] *Sposoby realizacji zadań publicznych*, (red.) B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jickling K., *Up to Here in Deer: As Fewer Vermonters Hunt, the Growing Herd Is Becoming a Problem*, „Seven Days” 26.09.2018, <https://www.sevendaysvt.com/vermont/up-to-here-in-deer-as-fewer-vermonters-hunt-the-growing-herd-is-becoming-a-problem/Content?oid=20983028> (data dostępu: 27.02.2019 r.).
- Juchniewicz J., *Stowarzyszenia o statusie specjalnym*, [w:] *Wolność zrzeszania się w Polsce*, (red.) M. Chmaj, Warszawa 2008.
- Kościelniak-Marszał M., *Dzieje łowiectwa a ochrona przyrody w Polsce*, Warszawa 2014.
- Łakomski G., *Minister Kowalczyk chciał, by strzelać do dzików na terenie całego kraju. Nagranie ze spotkania*, www.tvn24.pl (data dostępu: 14.03.2019)
- Managing a Deer Herd and Strategies in Other States*, https://www.hanovernh.org/sites/hanovernh/files/uploads/research_and_strategies_used_to_control_deer_in_other_states.pdf (data dostępu: 2.3.2019 r.).
- Okarma H., Nasiadka P., *Polityka i łowy, czyli inwentaryzacja dzika*, „Brać Łowiecka” 2017.
- Opinia przyjaciela sądu (amicus curiae) Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 17 lipca 2012 r.*, dot. sygn. akt K 21/11, <http://www.hfhrpol.waw.pl/interwencja/images/stories/file/ad%20365.pdf> (data dostępu: 17.04.2017 r.).
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Pfannenstiel H-D., *Heute noch jagen,? Das Waidwerk – geliebt und geächtet*, Stuttgart 2017.
- Popczyk B., *Zarządzanie populacją dzika Sus scrofa w Polsce*, [w:] *Zarządzanie populacjami zwierząt*, Warszawa 2016.
- Pursell A., Weldy T., White M., *Too Many Deer: A Bigger Threat to Eastern Forests than Climate Change?*, „Cool Green Science”, August 22, 2013, <https://blog.nature.org/science/2013/08/22/too-many-deer/> (data dostępu: 27.02.2019 r.).
- Radzewicz W., *W sprawie zgodności przepisów ustawy Prawo łowieckie z Konstytucją. Opinia prawna*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” 2004 nr. 4.
- Radecki W., Danecka D., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Rakoczy B., *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992.
- Stahl M., *Niepubliczne podmioty administrujące* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Określenia jednostek organizacyjnych wykonujących zadania administracji publicznej, ich zróżnicowanie i uwarunkowania*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6. *Podmioty administrujące*, (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Starościk J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Sterba J., *America Gone Wild*, „Wall Street Journal” 2.11.2019 r.
- Sterba J., *Nature Wars*, New York 2012.
- Wierzbowski B., *Prawo łowieckie*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2008.

Zaleski J., *Rola łowiectwa w zrównoważonej gospodarce leśnej*, [w:] *Łowiectwo w zrównoważonej gospodarce leśnej*. Zimowa Szkoła Leśna przy Instytucie Badawczym Leśnictwa. VII sesja, Sękocin Stary 2015.

Summary

Hunting and State's Responsibility for Environment

Key words: hunting, hunting regulations, hunting law, protection of environment, state's responsibility for environment, hunting administration, Polish Hunting Association.

Polish Constitution charges the State with the duty to protect environment. Realizing its obligation the State should, *inter alia*, regulate hunting in a rational manner. Currently it is the Minister of Environmental Protection who is in charge of that area of activity. The Minister, however, lacks executive organs which could enable him to perform that function. Therefore this role is currently being performed by the Polish Hunting Association and the State Forests. The Minister should oversee their activities in that regard but its powers are very limited, particularly with respect to the Polish Hunting Association. The article puts forward the idea of creating national hunting administration.

