

Warszawa, dnia 22 sierpnia 2023 r.

BAS-WAP-1830/23

Pani Poseł
Urszula Paśławska
Klub Parlamentarny Koalicja Polska
– PSL, UED, Konserwatyści

Opinia prawna
dotycząca wybranych aspektów funkcjonowania
Naczelnej Rady Łowieckiej

I. Tezy opinii

1. W aktualnym stanie prawnym możliwe wydaje się przyjęcie różnych interpretacji odnośnie do momentu zakończenia kadencji organów Polskiego Związku Łowieckiego. Tym samym udzielenie jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie jest utrudnione.

2. Najbardziej przekonująca jest wykładnia, która sprowadza się do przyjęcia, że:

- w odniesieniu do kadencji organów, które skończyły się w czasie obowiązywania art. 33e w brzmieniu nadanym ustawą covid, uzależniającego trwanie kadencji od okresu stanu zagrożenia (czyli w okresie od 13 marca 2020 r. do 9 listopada 2022 r.), kadencje te wydłużają się o 971 dni;
- w odniesieniu do kadencji organów, które kończą się w czasie obowiązywania art. 33e w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie (czyli po 9 listopada 2022 r.) stosuje się obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi czas trwania kadencji ulega przedłużeniu do czasu wyboru organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji.

3. Jeżeli przykładowo kadencja Naczelnej Rady Łowieckiej rozpoczęła się 1 czerwca 2018 r., to jej zakończenie nie nastąpiło w okresie od 13 marca 2020 r. do 9 listopada 2022 r., a zatem stosuje się regulację obowiązującą w dniu 1 czerwca 2023 r. i kadencja zakończy się z chwilą wyboru organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji.

II. Przedmiot opinii

W zleceniu zwrócono się z prośbą o przygotowanie opinii prawnej udzielającej odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) „Kiedy kończy się kadencja Naczelnej Rady Łowieckiej wybranej w 2018 r.?”
- 2) Czy w przypadku rezygnacji członka Naczelnej Rady Łowieckiej i braku jego zastępcy, Naczelna Rada Łowiecka może w dalszym ciągu podejmować skutecznie uchwały, jeżeli na danym posiedzeniu jest kworum od pełnej liczby członków Naczelnej Rady Łowieckiej?
- 3) Czy rezygnacja członka Naczelnej Rady Łowieckiej oraz jego zastępców z danego okręgu może skutecznie zablokować działania (możliwość podejmowania uchwał) Naczelnej Rady Łowieckiej?
- 4) Czy wybór nowego członka Naczelnej Rady Łowieckiej przed upływem ustawowej 5-letniej kadencji (bez wcześniejszego odwołania tego członka NRŁ zgodnie z § 111 ust. 5 Statutu PZŁ) powoduje automatycznie, że z chwilą wyboru nowego członka NRŁ, dotychczasowy członek nie może pełnić swojej funkcji?”.

Przedstawiona opinia jest opinią częściową, w której udzielono odpowiedzi na pytanie pierwsze.

Opinia została przygotowana na zlecenie Pani Poseł Urszuli Paślawskiej, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych 9 sierpnia 2023 r. i uwzględnienia stan prawny na dzień jej sporządzenia. Nie odnosi się ona do żadnego konkretnego stanu faktycznego, lecz stanowi analizę stanu prawnego z uwzględnieniem problemów przedstawionych w zleceniu. Zaprezentowane w niej stanowisko nie wiąże ani organów władzy publicznej, ani innych podmiotów.

W opinii uwzględniono przepisy ustawy z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (*tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1082*).

III. Uzasadnienie tez opinii

[Kadencja Naczelnej Rady Łowieckiej]

Zgodnie z art. 32a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie¹ organami Polskiego Związku Łowieckiego są:

- 1) Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego, jako najwyższa władza Polskiego Związku Łowieckiego, który ustala kierunki działania Polskiego Związku Łowieckiego oraz realizuje inne zadania przewidziane statutem;
- 2) Naczelna Rada Łowiecka, do zadań której należy nadzór nad działalnością Zarządu Głównego oraz realizacja innych zadań przewidzianych statutem;
- 3) Zarząd Główny jako organ zarządzający i reprezentujący Polski Związek Łowiecki na zewnątrz, nadzorujący działalność zarządów okręgowych, a także realizujący inne zadania przewidziane statutem;
- 4) Główny Sąd Łowiecki i okręgowe sądy łowieckie jako organy orzekające w postępowaniu dyscyplinarnym;
- 5) Główny Rzecznik Dyscyplinarny i okręgowi rzecznicy dyscyplinarni jako organy prowadzące dochodzenia dyscyplinarne;
- 6) Kapituła Odznaczeń Łowieckich jako organ nadający odznaczenia łowieckie;
- 7) okręgowe zjazdy delegatów Polskiego Związku Łowieckiego, które realizują zadania przewidziane statutem;
- 8) zarządy okręgowe jako organy terenowe Zarządu Głównego.

Artykuł 32a ust. 2 zd. 1 ustawy stanowi, że kadencja organów Polskiego Związku Łowieckiego, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 2 i 4-7, trwa 5 lat.

Określenie czasu trwania kadencji zostało wprowadzone na podstawie nowelizacji art. 32a zmienionego przez art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. (*Dz.U.2018.651*) zmieniającej ustawę z dniem 1 kwietnia 2018 r. W pytaniu nie

¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1082, dalej ustawa.

wskazano kiedy dokładnie rozpoczęła się kadencja Naczelnej Rady Łowieckiej, ale można przyjąć założenie, że rozpoczęła się ona po wejściu w życie powyżej nowelizacji.

Na podstawie art. 22 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2² w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2020 r. poz. 67 i 148) po art. 33d dodano art. 33e w brzmieniu:

„Art. 33e. 1. Jeżeli w trakcie trwania kadencji organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii lub stan nadzwyczajny kadencja tych organów ulega przedłużeniu o okres trwania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego. 2. Wybory do organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego nie mogą odbyć się wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia zakończenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanów, o których mowa w ust. 1.”³.

Przepis ten wszedł w życie **13 marca 2020 r.** (por. art. 118 pkt 1 ustawy covid) i obowiązywał do czasu jego zmiany (**9 listopada 2022 r.**), która nastąpiła na podstawie art. 9 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców⁴. Na podstawie art. 9 ustawy o zmianie w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1173) art. 33e ust. 1 otrzymał brzmienie: *„1. Jeżeli w trakcie trwania kadencji organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzony został stan*

² Dz.U. 2020 poz. 695, dalej ustawa covid.

³ W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że: „Zaproponowane zmiany w ustawie – Prawo łowieckie mają na celu zapewnienie ciągłości funkcjonowania organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów kół łowieckich w sytuacji wprowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu nadzwyczajnego. Wejście w życie zaproponowanej zmiany z dniem 13 marca 2020 r., tj. wprowadzenia na terytorium RP stanu zagrożenia epidemicznego, umożliwi zastosowanie wprowadzonej regulacji do organów, których kadencja wygasła w trakcie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, i zapewni tym organom ciągłość funkcjonowania i realizowania ustawowych zadań”, s. 16-17, druk 330.

⁴ Dz.U. 2022 poz. 2185, dalej ustawa o zmianie.

zagrożenia epidemicznego, stan epidemii lub stan nadzwyczajny kadencja tych organów ulega przedłużeniu do czasu wyboru organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji.”, a art. 33e ust. 2 został uchylony⁵.

W ustawie o zmianie nie określono jaka jest wzajemna relacja powołanych wyżej przepisów. W konsekwencji możliwe wydają się w tym zakresie dwie interpretacje. Interpretacja oparta o wykładnię literalną oraz interpretacja oparta o wykładnię funkcjonalną⁶.

Zgodnie z wykładnią literalną⁷ należy uznać, że przy obliczaniu czasu trwania kadencji Naczelnej Rady Łowieckiej przedłuża się ją o „okres trwania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego”. Jednak w związku z tym, że art. 33e ustawy został zmieniony na podstawie ustawy o zmianie należałoby przedłużyć kadencję o 971 dni (od 13 marca 2020 r. do 9 listopada 2022 r.), co stanowi 2 lata, 7 miesięcy i 27 dni, a nie o czas do ustania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego, co nastąpiło 1 lipca 2023 r.⁸. Brak jest bowiem podstaw do dalszego wydłużenia czasu trwania kadencji po dniu 9 listopada 2022 r. o czas do ustania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego, gdyż zmieniony art. 33e ust. 1 ustawy nie wskazuje precyzyjnie okresu o jaki należy przedłużyć kadencję po jego wejściu w życie, ograniczając się do przedłużenia kadencji do czasu wyboru organów nowej kadencji, ale bez podania, kiedy miałyby się odbyć te wybory. Przyjęcie tej wykładni powodowałoby konieczność zastosowania art. 33e ustawy w starym i nowym brzmieniu jednocześnie.

⁵ W uzasadnieniu do projektu ustawy nie odniesiono się do tej zmiany.

⁶ Wykładnia funkcjonalna to taki sposób interpretacji tekstu prawnego, w którym bierze się pod uwagę kontekst funkcjonalny. Kontekst ten jest bardzo złożony. W jego skład wchodzi wszystkie fakty (np. ustrój ekonomiczny), reguły pozaprawne i oceny (np. cele prawa), które wpływają na rozumienie tekstu prawnego (*J. Wróblewski, Rozumienie prawa i jego wykładnia, Wrocław 1990, Ossolineum, s. 68-69*). Wykładnia celowościowa jest odmianą wykładni funkcjonalnej, która charakteryzuje się tym, że ustalając znaczenie tekstu prawnego bierze się pod uwagę cele prawa. Szerzej zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99, Legalis.

⁷ Wykładnia językowa dąży do ustalenia właściwego znaczenia interpretowanego tekstu prawnego z uwzględnieniem języka, w jakim tekst ten jest sformułowany.

⁸ Zob. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, <https://www.gov.pl/web/rppp/koniec-stanu-zagrozenia-epidemicznego>.

Kierując się jednak wykładnią funkcjonalną i zakładając (co nie wynika z uzasadnienia do projektu), że zmiana miała na celu przedłużenie kadencji jedynie do czasu wyboru organów, należałoby uznać, że przy obliczaniu czasu trwania kadencji Naczelnej Rady Łowieckiej nie przedłużyła się jej o wskazane wyżej 971 dni. Jeśli bowiem wolą ustawodawcy byłoby uwzględnienie okresu trwania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego winien on, nowelizując regulację, dodać jedynie, że kadencja ulega przedłużeniu do czasu wyboru organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji, a nie zastąpić tym sformułowaniem, sformułowanie dotyczące okresu trwania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego (sformułowanie „ulega przedłużeniu o okres trwania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego” zastąpiono sformułowaniem „ulega przedłużeniu do czasu wyboru organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji”). Taka wykładnia powoduje konieczność zastosowania art. 33e wyłącznie w obowiązującym brzmieniu.

Można też przyjąć założenie, że zmiana zakładała wprowadzenie skutku polegającego na tym, że do czasu ustania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego kadencja organów trwa, a dopiero następnie powinna się zakończyć po wyborze organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji.

Na tle zmienionego art. 33e ustawy pojawia się jednak kolejny problem, ponieważ nie wskazano, kiedy wybory organów powinny być przeprowadzone. Jak się wydaje, należałoby przyjąć, że powinno do tego dojść niezwłocznie po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego, co w rozpatrywanym przypadku nastąpiło 1 lipca 2023 r. Problem ten jest prawdopodobnie spowodowany uchynieniem art. 33e ust. 2 ustawy.

W rezultacie obliczanie czasu trwania kadencji organów Polskiego Związku Łowieckiego zależy od przyjętej wykładni. Wobec możliwości przyjęcia różnych założeń, nie jest możliwe jednoznaczne udzielenie odpowiedzi na pytanie.

Interpretacja wskazanych wyżej regulacji może zostać zracjonalizowana w ten sposób, że:

- w odniesieniu do kadencji organów, które skończyły się w czasie obowiązywania art. 33e w brzmieniu nadanym ustawą covid, uzależniającego trwanie kadencji od okresu stanu zagrożenia (czyli w okresie od 13 marca 2020 r. do 9 listopada 2022 r.), kadencje te wydłużają się o 971 dni;
- w odniesieniu do kadencji organów, które kończą się w czasie obowiązywania art. 33e w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie (czyli po 9 listopada 2022 r.) stosuje się obowiązujące przepisy, zgodnie z którymi czas trwania kadencji ulega przedłużeniu do czasu wyboru organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji.

Inaczej ujmując, jeśli przykładowo kadencja Naczelnej Rady Łowieckiej rozpoczęła się 1 czerwca 2018 r., to jej zakończenie nie nastąpiło w okresie od 13 marca 2020 r. do 9 listopada 2022 r., a zatem stosuje się regulację obowiązującą w dniu 1 czerwca 2023 r. i kadencja zakończy się z chwilą wyboru organów Polskiego Związku Łowieckiego oraz organów koła łowieckiego kolejnej kadencji. Jak się wydaje, celowe byłoby aby wybory te odbyły się niezwłocznie po ustaniu stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego, co nastąpiło 1 lipca 2023 r.

Autor:

dr Daniela Wybrańczyk
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: Prawo łowieckie, kadencja, wybory

Weryfikacja: Agnieszka Tomaszewska