

ANNA TRELA

UDZIAŁ OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE W ZRZĄDZANIU KOŁEM ŁOWIECKIM

I. WPROWADZENIE

Celem ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹, podobnie jak poprzedzającej ją ustawy z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne², było uzupełnienie systemu prawnego o rozwiązania przeciwdziałające korupcji w sferze publicznej. Jak wskazuje się w literaturze: „jednym z środków ograniczania lub wyłączenia możliwości występowania osób publicznych w różnych sytuacjach prawnych lub faktycznych, które mogłyby wywoływać podejrzenia o stronnictwość lub interesowność, jest zasada *incompatibilitas*”³. Zasada ta, wywodząca się z czasów szlacheckich, oznaczała „w Polsce przedrozbiorowej zakaz łącznego sprawowania przez jedną osobę niektórych urzędów publicznych, wprowadzony m.in. na mocy przywilejów: czerwińskiego (1422) i nieszawskiego (1454) oraz konstytucji sejmowych z 1538 i 1562-63”⁴. Regulacje zabraniały w szczególności łączenia na określonym obszarze urzędów: starosty i sędziego ziemskiego, starosty i wojewody, kanclerza z funkcją starosty, wojewody lub kasztelana.

Zauważyć należy, że obecnie zasada *incompatibilitas* wyrażona jest w art. 102 i 103 ust. 1-3 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja RP⁵, które ustanawiają konieczność rozdzielenia sprawowania funkcji publicznych dla zagwarantowania ładu publicznego i bezstronności w wykonywaniu mandatu posła i senatora (aspekt formalny zasady *incompatibilitas*). Z kolei art. 107 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z osiągnięciem korzyści z majątku Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego oraz zakaz nabywania tego majątku (aspekt materialny zasady *incompatibilitas*)⁶.

¹ T.jedn.: Dz. U. 2006, Nr 216, poz. 1584 ze zm. Ustawa ta w literaturze prawniczej nazywana jest „ustawą antykorupcyjną” i tak też będzie powoływana w dalszej części artykułu.

² Dz. U. Nr 56, poz. 274.

³ J. Gola, *Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne a dylematy dotyczące pojęcia działalności gospodarczej*, w: L. Kieres (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, Wrocław 2010, s. 63.

⁴ *Słownik języka polskiego*, PWN, <http://sjp.pwn.pl/> [dostęp: 2.06.2016].

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost.

⁶ Aspekt materialny i formalny zasady *incompatibilitas* jest powszechnie wyodrębniany w literaturze. Zob. w szczególności: D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność (incompatibilitas) mandatu*

Zasada ta w szerokim rozumieniu „wprowadza szczególne ograniczenia dla osób pozostających w służbie państwowej, gdy chodzi o łączenie przez nie funkcji, stanowisk państwowych lub łączenie określonych funkcji, stanowisk państwowych z inną działalnością”⁷. Ograniczenia te są „konieczne ze względu na ochronę wiarygodności sprawowanej funkcji lub poprawność jej spełnienia w takim zakresie, w jakim konstytucja uznaje, że spełnienie określonej funkcji państwowej wymaga unikania możliwości powstania konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje, czy działania podejmowane przez tą samą osobę popadną ze sobą w kolizję”⁸.

Wyznaczone ustawą zasadniczą gwarancje należytego sprawowania funkcji publicznych przez przedstawicieli parlamentu w odniesieniu do innych osób „piastujących urzędy publiczne” znajdują wyraz w licznych ustawodawstwie zwykłym⁹. Zasada *incompatibilitas* ma służyć różnym celom, w zależności od tego, jakich stanowisk czy funkcji i której z władz dotyczy¹⁰ i w takim kierunku podlega ciągłym modyfikacjom i rozszerzaniu na różne sfery aktywności.

Celem opracowania nie jest jednak analiza wszystkich ogólnie nazwanych zakazów łączenia funkcji publicznej i prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby sprawujące taką funkcję, ale jedynie tego, który ma zapobiegać wzajemnemu „przenikaniu się” sfery władztwa publicznego i gospodarki¹¹ przez jednoczesne zarządzanie działalnością gospodarczą i pełnienie funkcji publicznej. Przepis art. 4 pkt 6 ustawy antykorupcyjnej stanowi, że osoby podlegające tej ustawie „nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Zakaz ten nie obejmuje działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego”. Jego zakres przedmiotowy jest szerszy od zakazu ustanowionego wobec posłów i senatorów w związku z prowadzeniem przez nich działalności gospodarczej, albowiem obejmuje także zarządzanie taką działalnością.

Ustawa antykorupcyjna odnosi się do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe¹², sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz szeregu innych podmiotów, wskazanych w art. 2 ustawy antykorupcyj-

parlamentarnego w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 27; J. Mordwilko, *W sprawie ustawowego uregulowania de lege ferenda zasady incompatibilitas określonej w artykule 107 Konstytucji*, 8 lipca 1999 r., Biuro Analiz Sejmowych, <http://biurose.sejm.gov.pl/biuletyn/be35-2.htm> [dostęp: 27.06.2016].

⁷ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Lex 2012.

⁸ Uchwała TK z 6 lutego 1996 r., W 11/95, Dz. U. 1996, Nr 24, poz. 112.

⁹ Szerzej: T. Kocowski, *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne – reglamentacyjna funkcja państwa na przykładzie ustawy z 21 sierpnia 1997 r.*, w: B. Popowska (red.), *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, Poznań 2006, s. 114.

¹⁰ B. Banaszak, op. cit.

¹¹ A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje*. Komentarz, Warszawa 2009, s. 50 i n.

¹² Ustawa z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, t.jedn.: Dz. U. 2011, Nr 79, poz. 430 ze zm.

nej. Naruszenie cytowanego powyżej przepisu wywołuje różne konsekwencje prawne – w zależności od sprawowanej funkcji (zajmowanego stanowiska) może stanowić przewinienie dyscyplinarne, odwołanie ze stanowiska, a także wygaśnięcie mandatu.

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi, czy łączenie funkcji publicznej z zarządzaniem kołem łowieckim (sprawowanie funkcji członka zarządu koła łowieckiego) jest prawnie dozwolone. Problem ten jest szczególnie istotny wobec pojawiających się coraz częściej, zwłaszcza w okresie wyborów lub tuż po nich, konkretnych zarzutów odnoszących się do tego typu naruszeń. Dotyczy osób pełniących istotne funkcje z punktu widzenia funkcjonowania państwa i dotyczy może każdego rodzaju działalności, której kwalifikacja prawna może wywoływać podobne wątpliwości. Warto zatem zająć stanowisko, czy rzeczywiście zarzuty te są zasadne, czy tylko stanowią element walki politycznej. Być może problem ten jest bardziej złożony i wynika z niedoskonałości regulacji prawnej. W tym celu należy poddać analizie przepisy ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹³. Ustalenia te będą istotne dla rozstrzygnięcia o zakresie zadań koła, jak i wątpliwości terminologicznych związanych z pojęciami: „gospodarka łowiecka”, „działalność gospodarcza w łowiectwie” oraz „działalność gospodarcza”, które uznać należy za kluczowe.

II. STATUS PRAWNY I FORMA ORGANIZACYJNOPRAWNA KOŁA ŁOWIECKIEGO

W myśl art. 32 ust. 1 u.p.ł. Polski Związek Łowiecki (PZŁ): „jest wyposażonym w osobowość prawną zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką [wyróż. – A.T.] poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony poprzez regulację liczebności populacji zwierząt łownych”. Podstawowym ogniwem organizacyjnym w PZŁ w realizacji celów i zadań łowiectwa są zrzeszone w nim koła łowieckie. Działalność PZŁ i kół łowieckich opiera się na u.p.ł. oraz statucie uchwalonym przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego¹⁴.

Do zadań PZŁ należy, zgodnie z art. 34 u.p.ł.: „1) prowadzenie gospodarki łowieckiej; 2) troska o rozwój łowiectwa i współdziałanie z administracją rządową i samorządową, jednostkami organizacyjnymi Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe i parkami narodowymi oraz organizacjami społecznymi w ochronie środowiska przyrodniczego, w zachowaniu i rozwoju populacji zwierząt łownych i innych zwierząt dziko żyjących; 3) pielęgnowanie historycznych wartości kultury materialnej i duchowej łowiectwa; 4) ustalanie kierunków i zasad rozwoju łowiectwa, zasad selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych; 5) czuwanie nad przestrzeganiem przez członków Polskiego

¹³ T.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 2168 ze zm. (dalej jako: u.p.ł.).

¹⁴ Uchwała XXI Krajowego Zjazdu Delegatów PZŁ z 2 lipca 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu PZŁ, <http://www.pzlow.pl> [dostęp: 5.06.2016].

Związku Łowieckiego prawa, zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich; 6) prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego; 7) organizowanie szkolenia w zakresie prawidłowego łowiectwa i strzelectwa myśliwskiego; 8) prowadzenie i popieranie działalności wydawniczej i wystawienniczej o tematyce łowieckiej; 9) współpraca z pokrewnymi organizacjami zagranicznymi; 10) wspieranie i prowadzenie prac naukowych w zakresie gospodarowania zwierzyną; 11) prowadzenie i popieranie hodowli użytkowych psów myśliwskich i ptaków łowczych; 12) realizacja innych zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw środowiska”.

W literaturze podkreśla się, że przepisy prawa „wykluczają prawną możliwość utworzenia innych pomiotów o takim samym lub podobnym jak PZŁ przedmiocie działania merytorycznego, jakim jest łowiectwo. Także koła łowieckie, nie mogą działać ani powstać poza strukturami PZŁ”¹⁵. Związek jest monopolistą w zakresie prawa wykonywania polowania, albowiem uzależnione jest ono od członkostwa w PZŁ. Wysoki stopień ogólności przepisów u.p.ł. „pozostawia PZŁ szeroki zakres swobody w zakresie organizacji PZŁ i skupionych w nim kół łowieckich, który jednak nie zapewnia standardów demokratycznego państwa prawnego”¹⁶. Powołany z mocy ustawy PZŁ jest zrzeszeniem niepodlegającym ustawie z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach¹⁷. Przepisy Prawa o stowarzyszeniach stosuje się tylko do nadzoru nad PZŁ, i to nie wprost, ale odpowiednio¹⁸. Nałożone na PZŁ obowiązki związane z prowadzeniem gospodarki łowieckiej są realizowane samodzielnie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Konsekwencją nałożenia na PZŁ obowiązku zarządzania określoną kategorią spraw należących do zadań administracji publicznej jest poddanie go nadzorowi ministra właściwego do spraw środowiska¹⁹. Związek wykonuje zadania administracji rządowej związane z wyrażonym w art. 5 oraz art. 74 ust. 2 Konstytucji RP obowiązkiem ochrony środowiska naturalnego²⁰. W tym zakresie działa za pomocą instrumentów zarówno administracyjnoprawnych, jak i cywilnoprawnych.

Z art. 32 ust. 1 u.p.ł. wynika, że PZŁ jest zrzeszeniem. Utraciło ono po wojnie status stowarzyszenia i stanowi obecnie działającą z mocy ustawy specyficzną formę organizacji, której celem jest wykonywanie zdecentralizowanej administracji. Nie jest zatem organizacją społeczną, której istota sprowadza się do wykonywania działalności społecznej²¹, choć niewątpliwie na gruncie postępowania administracyjnego PZŁ ma status organizacji społecznej, uprawnionej do załatwienia spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyj-

¹⁵ R. Stec, *Komentarz do art. 32 ustawy – Prawo łowieckie*, Lex [dostęp: 5.06.2016].

¹⁶ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Środowiska z 26 lipca 2013 r. nr RPO-726315-I/13/MSW/MW.

¹⁷ T.jedn.: Dz. U. 2001, Nr 79, poz. 855 ze zm.

¹⁸ W. Radecki, *Łowiecki system prawny w Polsce*, w: *Problemy współczesnego łowiectwa w Polsce*, Poznań 2012, s. 15.

¹⁹ R. Stec, op. cit.

²⁰ Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119, Dz. U. 2012, poz. 1281.

²¹ M. Wierzbowski, *Charakter prawny stosunków organizacji społecznej*, Warszawa 1976, s. 9.

nej²². Trybunał Konstytucyjny uznał, że „więzią spajającą członków Związku jest zainteresowanie dziedziną, jaką jest gospodarka łowiecka, w szczególności wykonywanie polowania, przywiązanie do tradycji i obyczajów łowieckich oraz gotowość pielęgnowania historycznych wartości kultury materialnej i duchowej łowiectwa, a także czuwanie nad przestrzeganiem przez jego członków zasad etyki, obyczajów i tradycji łowieckich. I w tym zakresie PZŁ wykazuje pewne cechy stowarzyszenia”²³. Jednakże wątpliwości powstają w związku ze sposobem przynależności do PZŁ²⁴. Trybunał stwierdził, że choć ma ona charakter dobrowolny w tym sensie, że zainteresowany sam decyduje o wstąpieniu do niego, to jednak PZŁ nie jest stowarzyszeniem, albowiem każdy, kto chce uzyskać prawo wykonywania polowania (z wyjątkami wskazanymi w art. 42a i art. 43 ustawy), musi zostać jego członkiem²⁵. Trybunał stwierdził, że „PZŁ nie tworzy się i nie rozwiązuje z inicjatywy jego członków, a brak przynależności do niego wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla jednostek w postaci niemożności wykonywania określonych praw, przy czym w tym kontekście, warto zauważyć, że w świetle art. 6 ust. 2 Prawa o stowarzyszeniach zakaz ponoszenia ujemnych następstw z powodu pozostawania poza stowarzyszeniem stanowi jedną z podstawowych gwarancji dobrowolnego charakteru członkostwa w takiej organizacji”²⁶. Dlatego też w ocenie Trybunału „ustawowa wyłączność, jaką posiada PZŁ w zakresie prowadzenia określonej działalności w postaci gospodarki łowieckiej oraz w zakresie dopuszczalności do wykonywania polowania, uzasadnia kwalifikowanie go jako ustanowionego z woli ustawodawcy przymusowego zrzeszenia osób zainteresowanych wykonywaniem polowania oraz partycypowaniem w wykonywaniu zadań związanych z szeroko pojętym administrowaniem sprawami łowiectwa”²⁷.

W ocenie Trybunału PZŁ nie jest także ruchem obywatelskim, innym dobrowolnym zrzeszeniem ani fundacją. Wiele cech PZŁ wskazuje na podobieństwo do samorządu zawodowego w rozumieniu art. 17 ust. 2 Konstytucji RP wraz z organizacją sądownictwa zorganizowaną wyłącznie w ramach PZŁ²⁸.

Polski Związek Łowiecki jest organizacją przymusową, albowiem wykonywanie polowania poza wyjątkami dotyczącymi cudzoziemców w państwach UE możliwe jest dopiero po uzyskaniu jego członkostwa. Dotyczy to także myśliwych zrzeszonych w kołach łowieckich. Przynależność do koła łowieckiego nie ma jednak charakteru obowiązkowego, gdyż prawo wykonywania

²² Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 116-117.

²³ Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119; Dz. U. 2012, poz. 1281.

²⁴ M. Kulesza, *Pozycja ustrojowa i funkcje samorządów zawodowych*, „Rzeczpospolita” z 9 lutego 1996 r. Autor określa PZŁ jako grupę interesu, do której przynależność jest obowiązkowa.

²⁵ Zob. przyp. 20.

²⁶ Wyrok TK z 6 listopada 2012 r., K21/11, OTK-A 2012, nr 10, poz. 119; Dz. U. 2012, poz. 1281. Odmiennie stanowisko zajmuje R. Stec, op. cit.

²⁷ Zob. przyp. 20.

²⁸ Odmiennie stanowisko zajmuje R. Stec, op. cit.

polowania ma także myśliwy zrzeszony nie w kole, a bezpośrednio w PZŁ. Warto zwrócić uwagę, że ustawodawca nie stanowi, iż koło łowieckie, podobnie jak PZŁ, jest zrzeszeniem, a jedynie, że „zrzesza osoby fizyczne” w liczbie co najmniej 10 członków. Natomiast Statut PZŁ odmiennie od postanowień u.p.ł. stanowi, że koło łowieckie „jest zrzeszeniem osób fizycznych” (§ 27 ust. 1 Statutu PZŁ). Z mocy u.p.ł. koło łowieckiemu przypisany został zakres spraw publicznych określonych mianem „zadania łowiectwa”, które doprecyzowuje § 34 Statutu PZŁ. Obejmują one „prowadzenie gospodarki łowieckiej w dzierżawionych obwodach łowieckich zgodnie z przepisami ustawy, wieloletnimi planami hodowlanymi oraz w oparciu o zatwierdzone roczne plany łowieckie, a także zgodnie z zasadami selekcji populacyjnej i osobniczej zwierząt łownych; inicjowanie i organizowanie przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, mających szczególnie na uwadze poprawę warunków bytowania zwierzyny; zwalczanie kłusownictwa i wszelkich przejawów szkodnictwa łowieckiego; organizowanie teoretycznego i praktycznego szkolenia członków i kandydatów do Zrzeszenia z zakresu łowiectwa; czuwanie nad przestrzeganiem przez członków i kandydatów do Zrzeszenia ustawy oraz zasad etyki łowieckiej i koleżeńskości; utrzymywanie dobrych stosunków z ludnością zamieszkałą na terenach dzierżawionych obwodów oraz propagowanie wśród niej idei łowiectwa i ochrony środowiska; współpraca ze szkołami w prowadzeniu pracy wychowawczej wśród młodzieży z zakresu ochrony zwierzyny, opieki nad nią i zachowania naturalnego środowiska przyrodniczego; realizowanie innych zadań Zrzeszenia określonych ustawą oraz wykonywanie czynności zleconych przez organy Zrzeszenia; prowadzenie działalności gospodarczej i rolniczej w celu realizacji statutowych zadań koła [wyróż. – A.T.]”.

Koło posiada osobowość prawną, którą nabywa z dniem przyjęcia w poczet PZŁ. Założyciele koła łowieckiego podpisują i składają deklaracje członkowskie. Z dniem przyjęcia koła do PZŁ jego założyciele stają się członkami koła łowieckiego. Utrata członkostwa koła w PZŁ może nastąpić, gdy organy koła w sposób rażący naruszają przepisy u.p.ł., Statutu PZŁ, uchwał organów PZŁ oraz dyscyplinę organizacyjną. Koła łowieckie nie podlegają ewidencji określonej w art. 40b ust. 7 Prawa o stowarzyszeniach. Nie są bowiem stowarzyszeniami w rozumieniu tej ustawy. Są wpisywane do rejestrów prowadzonych przez okręgowe organy zrzeszenia – Zarządy Okręgowe Okręgowych Rad Łowieckich.

Wobec niejednoznaczności przepisów u.p.ł. dotyczących statusu prawnego koła łowieckiego w praktyce spotkać można koła tworzone jako stowarzyszenia rejestrowe²⁹, organizacje pożytku publicznego³⁰. Do wyjątków należy koło łowieckie działające w formie spółki jawnej i figurujące w KRS w rejestrze przedsiębiorców³¹. Bardzo często koła w nieoficjalnych rejestrach gmin czy

²⁹ Wojskowe koło łowieckie „Cietrzew” w Rzeszowie, KRS 0000256640.

³⁰ Zob. http://www.braclowiecka.pl/Kono_nowieckie_organizacjzz_ponytku_publicznego,strona-4057.html [dostęp: 3.06.2016].

³¹ Koło Łowieckie Nemrod i Wspólnicy spółka jawna z siedzibą w Małaszynie Dolnym, KRS 0000246817.

powiatów widnieją pod zbiorczą nazwą jako stowarzyszenia bądź organizacje pozarządowe³².

Stwierdzić trzeba jasno, że koło łowieckie to przewidziany ustawą podmiot, którego powstanie, zakres działania i organizację określają przepisy u.p.ł. oraz Statut PZŁ i który na gruncie prawa administracyjnego może być uznawany za niepubliczny podmiot administrujący³³. Pod względem struktury organizacyjnoprawnej koła nawiązują bardziej do stowarzyszenia aniżeli samorządu zawodowego. Co więcej, podmioty tworzone na podstawie innych przepisów aniżeli u.p.ł. nie mają statusu koła łowieckiego.

III. GOSPODARKA ŁOWIECKA A DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA

1. Istota gospodarki łowieckiej

Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, w rozumieniu art. 1 u.p.ł. oznacza „ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej”.

Środowiskiem przyrodniczym jest w myśl art. 5 pkt 20 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁴ krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz przekształconymi i naturalnymi siedliskami przyrodniczymi z bytującymi na nich zwierzętami i występującą roślinnością i grzybami. Łowiectwo stanowi zatem element środowiska przyrodniczego, którego celem jest „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; 4) spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej” (art. 3 pkt 1-3 u.p.ł.). W doktrynie zwraca się uwagę na charakterystyczną hierarchię przyjętą w powyższym przepisie, która na plan pierwszy wysuwa cele w zakresie ochrony przyrody i kształtowania środowiska przyrodniczego, następnie – indywidualne cele myśliwych, ale z zachowaniem równowagi przyrodniczej, a wreszcie sytuuje łowiectwo jako element kultury³⁵.

Gospodarka łowiecka w myśl art. 4 ust. 1 u.p.ł. to działalność w zakresie ochrony, hodowli i pozyskiwania zwierzyny. Przez polowanie rozumie się: „1) tropienie, strzelanie z myśliwskiej broni palnej, łowienie sposobami dozwolonymi zwierzyny żywej, 2) łowienie zwierzyny przy pomocy ptaków łowczych za zgodą ministra właściwego do spraw środowiska – zmierzające do wejścia

³² Np.: http://www.gminadabie.pl/asp/pl_start.asp?typ=23&menu=31&strona=1 [dostęp: 3.06.2016].

³³ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 209.

³⁴ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm.

³⁵ W. Radecki, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 58.

w jej posiadanie”. Wskazana powyżej definicja polowania jest tożsama z terminem pozyskiwanie zwierzyny³⁶. Prawo łowieckie normuje pozyskanie zwierzyny w trzech głównych aspektach: gospodarki łowieckiej opartej na planach łowieckich, wykonywania polowań zgodnie z udzielonymi zezwoleniami i upoważnieniami oraz zakazów dotyczących kłusownictwa³⁷.

Określone ustawowo gospodarowanie populacjami zwierzyny (art. 11 ust. 2 u.p.l.) przewiduje podejmowanie przez koło łowieckie działalności, która ma na celu wyłącznie ochronę zwierzyny.

Gospodarka łowiecka jest prowadzona w obwodach łowieckich przez dzierżawców lub zarządców na zasadach określonych w ustawie u.p.l. (art. 8 ust. 1 u.p.l., zgodnie z rocznymi planami łowieckimi i wieloletnimi łowieckimi planami hodowlanymi (art. 8 ust. 3 u.p.l.). Szczegółowy sposób sporządzania oraz sposób zatwierdzania rocznych planów łowieckich, uwzględniając zasadę optymalnego gospodarowania populacjami zwierząt łownych oraz ochrony lasu przed szkodami wyrządzanymi przez te zwierzęta, określa minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, po zasięgnięciu opinii PZŁ (art. 8 ust. 4 u.p.l.)³⁸.

Gospodarka łowiecka zdefiniowana ustawowo jako działalność w zakresie ochrony środowiska, hodowli i pozyskania zwierzyny nie określa w sposób szczegółowy wszystkich jej aspektów. Bez wątplenia w realizację jej celów zostały włączone organy administracji rządowej, samorządowej oraz podmioty publiczne – Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”. Szczególną rolę w wykonywaniu zadań publicznych w sferze gospodarki łowieckiej ustawodawca przyznał kołom łowieckim jako „podstawowym ogniom organizacyjnym” PZŁ, wyznaczając im zadania w zakresie wykonania celów i zadań łowiectwa, czyli szerszym aniżeli gospodarka łowiecka, co znajduje potwierdzenie także w statucie PZŁ (art. § 27 ust. 2). Łowiectwo choć bywa utożsamiane z gospodarką łowiecką, to ustawowe rozróżnienie tych pojęć ma swoje uzasadnienie. Gospodarka łowiecka stanowi element łowiectwa w zakresie gospodarowania zwierzyną zgodnie z potrzebami gospodarki i wymogami ochrony przyrody. Na łowiectwo składa się natomiast „całe spektrum zagadnień w zakresie gospodarki łowieckiej, w tym wykonywania polowań, ochrony zwierząt łownych, ochrony środowiska (łowisk), prawodawstwa, kynologii, strzelectwa, trofeistyki, sokolnictwa i innych. Obok powyższych niezwykle ważne znaczenie i szczególną rolę ma kultura łowiecka, działalność kształtująca postawy i zachowania moralne wobec ludzi, zwierząt oraz środowiska naturalnego”³⁹. Sąd Najwyższy przyjął, że wbrew dość powszechnie panującemu przekonaniu łowiectwo doby współczesnej nie oznacza tylko polowania. Przeciwnie, łączy się z zabiegami natury hodowlanej i ochronnej, a kolejność celów łowiectwa wymieniona

³⁶ Tak: TK w wyroku z 10 lipca 2014 r., P 19/13, Dz. U. 2014, poz. 951.

³⁷ S. Czarnow, *Bezprawne pozyskanie zwierzyny a gospodarka łowiecka*, „Kontrola Państwa” 2015, nr 2, s. 338.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13 listopada 2007 r. w sprawie rocznych planów łowieckich i wieloletnich łowieckich planów hodowlanych, Dz. U. Nr 221, poz. 1646 ze zm.

³⁹ K. Szpetkowski, *Etyka przekazem wartości kultury dla współczesnego łowiectwa*, „Investigationes Linguisticae” 28, 2013, s. 130-131.

w art. 3 u.p.ł. pozwala traktować polowanie, poza zaspokojeniem potrzeb estetycznych, tylko jako działanie zmierzające do utrzymania właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny i zachowania równowagi środowiska przyrodniczego⁴⁰.

2. Charakter prawny działalności kół łowieckich

Szczególnie istotne z punktu widzenia założeń przyjętych w opracowaniu jest podjęcie próby odpowiedzi na pytanie, czy koło łowieckie może prowadzić działalność gospodarczą, a jeżeli tak, to w jakim zakresie.

Z art. 35 ust. 1 u.p.ł. wynika jedynie, że „działalność PZŁ jak i kół łowieckich jest finansowana z funduszy własnych, wpisowego, składek członkowskich, zapisów i darowizn oraz z dochodów z działalności gospodarczej”. Przy czym „dochód z działalności gospodarczej służy wyłącznie realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału między członków”.

Zadaniem statutowym PZŁ „jest prowadzenie gospodarki łowieckiej poprzez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działanie na jej rzecz poprzez regulację liczebności populacji” (§ 1 Statutu PZŁ). Szczegółowe zadania PZŁ określone zostały w art. 34 u.p.ł., które w § 6 ust. 1 Statutu zostały tylko powtórzone. Natomiast z § 6 ust. 2 pkt 1 Statutu PZŁ wynika, że „Zrzeszenie może prowadzić działalność gospodarczą i rolniczą według zasad określonych w odrębnych przepisach”. Z kolei zadania koła łowieckiego zostały określone enumeratywnie w § 34 pkt 1-9 Statutu PZŁ i obejmują, jak wskazano wcześniej, m.in. „prowadzenie działalności gospodarczej i rolniczej w celu realizacji zadań statutowych koła”. Koło łowieckie może „prowadzić działalność gospodarczą jako podmiot gospodarczy, według zasad określonych w odrębnych przepisach” (§ 35 pkt 11 Statutu PZŁ)⁴¹.

Ze Statutu PZŁ wynika też, że na majątek koła składają się: majątek trwały, wartości niematerialne i prawne; majątek obrotowy: środki pieniężne, należności i roszczenia; dochody: z wpisowego, składek członkowskich i innych opłat uchwalonych przez walne zgromadzenia, dotacje i darowizny, dobrowolne świadczenia osób fizycznych i prawnych oraz z imprez organizowanych przez koło; wpływy z gospodarki łowieckiej oraz dochody z prowadzonej działalności gospodarczej i rolniczej. Statut odróżnia wyraźnie gospodarkę łowiecką od działalności gospodarczej.

W świetle powyższej regulacji wątpliwości budzi dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej przez koło łowieckie. Nieprecyzyjność przepisów może powodować, że ogólnikowe odesłanie do działalności gospodarczej nie stanowi podstawy jej podejmowania, zwłaszcza w kontekście regulacji gospodarki łowieckiej, której przejawem nie jest prowadzenie działalności gospodarczej. Faktem jest, że przepis art. 35 ust. 1 oraz i 2 u.p.ł. posługuje się terminem

⁴⁰ Wyrok SN z 4 lipca 2002 r., I CKN 795/00, Lex, nr 56890.

⁴¹ Na gruncie ustawy o stowarzyszeniach w doktrynie za „odrębne ustawy” uznaje się m.in. ustawę z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.jedn.: Dz. U. 2015, poz. 584 ze zm. (dalej jako: u.s.d.g.) – tak: P. Sarnecki, *Komentarz do art. 34 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach*, Lex 2007 [dostęp: 2.06.2016].

„działalność gospodarcza” jedynie w kontekście finansowania działalności PZŁ oraz kół łowieckich, z kolei statut tę działalność doprecyzowuje. To jednak stwierdzić można, że ustawodawca, używając terminu działalność gospodarcza, czyni to w określonym celu i w znaczeniu, jakie nadaje mu ustawa s.d.g. Statut PZŁ w stosunku do u.p.l., dookreślając zakres tej działalności, nie przekracza jednak jej podstaw ustawowych.

Dla porównania na gruncie Prawa o stowarzyszeniach działalność statutowa i gospodarcza stowarzyszenia stanowią odrębne rodzaje działalności. Działalność gospodarcza o celach zarobkowych nie może być celem statutowym stowarzyszenia, może być tylko działalnością uboczną jednym ze źródeł dochodów służących realizacji celów statutowych. „Zważywszy zatem, że działalność statutowa stowarzyszenia nie może mieć zarazem wprost charakteru działalności gospodarczej, wypada wskazać także, że w świetle orzecznictwa działalnością gospodarczą tego rodzaju podmiotów jest tylko działalność zewnętrzna („między przedsiębiorcami”), mająca na celu np. świadczenie usług osobom trzecim. Nie jest więc działalnością gospodarczą działalność prowadzona na potrzeby samej osoby prawnej lub zrzeszonych w niej członków”⁴². Działalność gospodarczą obok zadań statutowych mogą prowadzić także samorzady zawodowe⁴³.

Naczelny Sąd Administracyjny, rozstrzygając możliwość nabywania przez koło łowieckie nieruchomości w wyroku z 23 października 1989 r., stwierdził, że „statutowe cele łowieckie, do których należy między innymi troska o ochronę zwierzyny, dokarmianie zwierząt w najtrudniejszym dla nich okresie i temu podobne, nie mogłyby być w praktyce realizowane, gdyby koła nie miały możliwości prowadzenia w niezbędnym choćby zakresie działalności gospodarczej (rolniczej). Prowadzenie tej działalności wchodzi w skład szerszego pojęcia „prowadzenia działalności w zakresie realizacji statutowej gospodarki łowieckiej”⁴⁴. Z pisma Zarządu Głównego Polskiego Związku Łowieckiego z 17 lipca 1989 r. nr 230/89/90 załączonego do akt sprawy wynikało, że „obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej związanej z łowiectwem oznacza w praktyce hodowlę i ochronę zwierzyny, organizację polowań, wprowadzenie zwierzyny (upolowanej) do obrotu gospodarczego, jak również prowadzenie działalności rolniczej na posiadanych na własność lub dzierzawionych gruntach”⁴⁵. W tych okolicznościach NSA uznał, że koło łowieckie, do którego statutowych zadań należy prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie realizacji gospodarki łowieckiej, może nabywać nieruchomości rolne niezbędne do wykonania statutowych celów i zadań i jest to przejaw działalności gospodarczej.

Powyższe twierdzenia zapadały pod rządami ustawy z 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim⁴⁶. Ustawa ta nie

⁴² Wyrok NSA z 27 maja 2009 r., II II FSK 163/08, Lex, nr 507898.

⁴³ Np. do zadań izb samorządu zawodowego architektów, psychologów należy m.in. zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą samorządu zawodowego.

⁴⁴ II SA 974/89, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 2.06.2016].

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ T.jedn.: Dz. U. 1973, Nr 33, poz. 197 ze zm.

definiowała wówczas pojęcia działalności gospodarczej ani gospodarki łowieckiej. Nie zawierała też żadnych postanowień dotyczących możliwości prowadzenia przez koła łowieckie innej działalności poza łowiectwem. Istotne też jest, że działalność kół łowieckich w części finansowana była z budżetu państwa. Natomiast obowiązująca u.p.ł. posługuje się terminami: gospodarka łowiecka, działalność gospodarza i działalność gospodarza w łowiectwie, które wyraźnie odróżnia i nadaje tym pojęciom inne znaczenie.

Zgodnie z u.p.ł. „działalność gospodarza w zakresie łowiectwa” polega na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium Polski oraz polowania za granicą (art. 18 ust. 1 u.p.ł.). Drugim rodzajem działalności gospodarczej ujętym w tym samym rozdziale u.p.ł. jest działalność wykonywana przez przedsiębiorcę w zakresie obrotu zwierzyną żywą oraz obrotu tuszami zwierzyny i ich częściami, z wyłączeniem sprzedaży dokonywanej przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 ust. 1 u.p.ł.). W sprawach nieuregulowanych do wymienionych powyżej rodzajów działalności, w myśl art. 22b u.p.ł., stosuje się przepisy ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Pozycja i znaczenie u.s.d.g. jako podstawowej regulacji prawnej dotyczącej działalności gospodarczej nakazuje odczytywać przepisy u.p.ł. zgodnie z jej treścią. Zatem przedsiębiorca, o którym mowa w art. 18 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.p.ł., jest przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 u.s.d.g., tj. „osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą”. Podobnie należy interpretować zwrot „działalność gospodarcza” użyty przez ustawodawcę w art. 35 ust. 1 i 2 u.p.ł. Działalnością gospodarczą w myśl art. 2 u.s.d.g. jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. I właśnie ta definicja ma istotne znaczenie dla oceny działalności podejmowanej przez koło łowieckie.

Świadczenie usług turystycznych w łowiectwie to niewątpliwie działalność gospodarcza w rozumieniu u.s.d.g. podejmowana w zakresie łowiectwa, czyli szerszym aniżeli gospodarka łowiecka. O tym, że jest to działalność gospodarza w rozumieniu u.s.d.g., przesądzają: tytuł rozdziału IV u.p.ł. i sposób regulacji prawnej, zwłaszcza odesłanie do u.s.d.g. oraz okoliczność, że świadczenie usług turystycznych w łowiectwie jest szczególnym typem usług turystycznych podlegających wpisowi do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez marszałka województwa, niezależnie od tego, czy działalność ta będzie powiązana z polowaniem czy nie⁴⁷.

Z przepisów nie wynika jednoznacznie, czy działalność ta jest zarezerwowana wyłącznie dla przedsiębiorców, czy również może być wykonywana przez koła łowieckie. W świetle art. 35 ust. 1 i 2 u.p.ł. oraz § 34 pkt 9 Statutu PZŁ wydaje się, że odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Koło łowieckie, którego działalność zgodnie z u.p.ł. i Statutem PZŁ obejmuje działalność gospodar-

⁴⁷ Do 25 marca 2011 r. rejestr polowań był prowadzony przez marszałka województwa.

cza, której przedmiotu ustawodawca bynajmniej nie ogranicza wyłącznie do łowiectwa, w myśl par. 35 pkt 11 Statutu PZŁ może prowadzić działalność gospodarczą jako podmiot gospodarczy. Pomijając użytą terminologię, stwierdzić należy, że koło podlega w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej warunkom określonym w u.s.d.g.

Aby koło mogło prowadzić działalność, o jakiej mowa w art. 18 ust. 1 u.p.l., musi spełnić ustawowe warunki w postaci: ustanowienia obowiązkowego zabezpieczenia majątkowych roszczeń osób trzecich z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez przedsiębiorcę złożenia z wynikiem pozytywnym egzaminu ze znajomości zasad wykonywania polowania oraz zasad ochrony przyrody lub zatrudnić osobę spełniającą ten warunek; oraz składania właściwemu marszałkowi województwa, przed upływem terminu obowiązywania poprzedniej umowy albo blokady środków finansowych na rachunku bankowym, oryginałów dokumentów potwierdzających zawarcie kolejnej umowy albo dokonanie kolejnej blokady środków finansowych.

Świadczenie usług turystycznych połączonych z polowaniem, polegających na: zakwaterowaniu, obsłudze tłumacza, wyżywieniu, przygotowaniu łowiska i udzieleniu upoważnienia na polowanie, wymaga stałego zaangażowania i dużej organizacji, dlatego w praktyce nie spotyka się, aby koła wykonywały tak kompleksowe usługi. Ograniczają się zazwyczaj do sprzedaży polowań. Inaczej jest w przypadku ośrodków hodowli zwierzyny (OHZ) podlegających PZŁ, w których działalność ta prowadzona jest profesjonalnie⁴⁸. Stąd koła łowieckie świadczą na rzecz przedsiębiorców jedynie usługi związane z przygotowaniem łowiska i udzieleniem upoważnienia na dokonanie odstrzału. Z art. 43 ust. 1 u.p.l. wynika, że cudzoziemiec lub obywatel polski, który przebywa z zamiarem stałego pobytu za granicą, niebędący członkiem PZŁ bądź niebędący obywatelem państw członkowskich UE i który nie spełnia warunków określonych w art. 42a⁴⁹, może wykonywać polowanie po wykupieniu polowania u przedsiębiorcy, który prowadzi działalność w zakresie usług turystycznych połączonych z polowaniem albo na podstawie zgody ministra właściwego do spraw środowiska.

Bez wątpienia działalność polegająca na „sprzedaży polowania” przez koło jest działalnością usługową prowadzoną w celu zarobkowym w rozumieniu u.s.d.g., która podporządkowana jest wprawdzie gospodarce łowieckiej (planom łowieckim), ale nie stanowi głównego przedmiotu działalności koła.

Przepisy prawa nie nakładają na koła łowieckie w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej dodatkowych wymogów rejestracyjnych ani wyodrębnienia organizacyjnego czy finansowego. Zgodzić należy się z poglądem, że działalność gospodarcza jest faktem i kategorią o charakterze obiektywnym i z całą pewnością nie przesądza o niej wpis do właściwego

⁴⁸ Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych świadczące tego rodzaju usługi wpisywane były do rejestru organizatorów polowań (rejestru działalności regulowanej).

⁴⁹ Art. 42a uprawnia do wykonywania polowania cudzoziemców w państwach UE pod warunkiem posiadania prawa wykonywania polowania w państwie członkowskim UE i złożenia egzaminu uzupełniającego w języku polskim.

rejestr⁵⁰. Dlatego niezmiernie istotna jest analiza działalności koła z punktu widzenia u.s.d.g. w zakresie możliwości przypisania jej cech działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że ustawodawca nie ustanawia także żadnych zakazów dotyczących tworzenia przez koła łowieckie odrębnych form organizacyjnych, jak też nabywania przez nie akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego.

Innym problemem jest kwalifikacja działalności kół łowieckich polegająca na wprowadzaniu do obrotu pozyskanej zwierzyny. W myśl art. 15 ust. 1 u.p.l. zwierzyna pozyskana w obwodzie łowieckim zgodnie z przepisami prawa stanowi własność dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego, a na terenach niewchodzących w skład obwodów łowieckich – własność Skarbu Państwa⁵¹. Odłowiona zwierzyna podlega skupowi zgodnie z zasadami ewidencji skupu zwierzyny żywej, tusz zwierzyny i ich części⁵². Regulacją publicznoprawną ustawodawca objął także zasady wykonywania znakowania tusz⁵³. Powstaje więc pytanie, czy sprzedaż zwierzyny do skupu dokonywana przez koło łowieckie jest działalnością gospodarczą, skoro działalnością łowiecką jest pozyskanie, a jej zagospodarowanie jest obowiązkiem koła łowieckiego, a nadto może nastąpić tylko w określony normatywnie sposób. Wydaje się też, że ustawodawca wyraźnie odróżnia działalność gospodarczą w zakresie obrotu zwierzyną żywą oraz obrotu tuszami zwierzyny i ich częściami od sprzedaży dokonywanej przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 22 u.p.l.), co dodatkowo przemawia za uznawaniem przychodu z tego tytułu za przychód własny, a nie za przychód z działalności gospodarczej. W tym miejscu należy się zgodzić z poglądem, że przychody ze sprzedaży tusz pozyskanych zgodnie z planowaną gospodarką łowiecką prowadzoną na obszarach dzierżawionych gospodarki łowieckiej odróżnić należy od przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej i rolnej⁵⁴. Dlatego też przyjmuję, że prawnie określony sposób pozyskania zwierzyny, reglamentacja jej sprzedaży nie powinny być traktowane jako działalność gospodarcza tylko z tego względu, że jest to działalność odpłatna.

Warto zwrócić uwagę, że za działalność pożytku publicznego prowadzoną w sferze zadań publicznych ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵⁵ uznaje m.in. ekologię i ochronę zwierząt oraz ochronę dziedzictwa przyrodniczego. Działalnością nieodpłatną pożytku publicznego jest działalność statutowa organizacji (w części obejmującej działalność pożytku publicznego), za którą nie jest pobierane wynagrodzenie. Działalnością odpłatną pożytku publicznego jest natomiast działalność w zakresie wykonywania wyżej wymienionych zadań należących do sfery zadań pub-

⁵⁰ Wyrok NSA z 27 maja 2009 r., II II FSK 163/08, Lex, nr 507898.

⁵¹ M. Goettel, *Sytuacja zwierzęcia w prawie cywilnym*, Warszawa 2013, s. 144.

⁵² Rozporządzenie Ministra Środowiska z 7 lutego 2005 r., Dz. U. 2005, Nr 27, poz. 231.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 23 marca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków wykonywania polowania i znakowania tusz, Dz. U. Nr 61, poz. 548 ze zm.

⁵⁴ M. Matulewski, J. Faś, *Zarządzanie finansami w kołach łowieckich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” nr 804 („Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 67) 2014, s. 66.

⁵⁵ T.jedn.: Dz. U.2016, poz. 239 ze zm.

licznych, prowadzona w ramach realizacji przez organizację pozarządową celów statutowych, za którą organizacja pobiera wynagrodzenie. Działalność odpłatna pożytku publicznego organizacji pozarządowych może jednak stanowić działalność gospodarczą, w rozumieniu przepisów u.s.d.g., jeżeli wynagrodzenie, w odniesieniu do działalności danego rodzaju jest wyższe od tego, jakie wynika z kosztów tej działalności.

Na stanowisko wyrażone powyżej nie wpływa fakt, że koło łowieckie jest podatnikiem VAT, którym w myśl art. 15 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁵⁶ są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy o VAT obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. W literaturze słusznie zwrócono uwagę, że „przepisy ustawy VAT na swój własny użytek definiują pojęcie działalności gospodarczej prowadzonej przez podatnika VAT, którego nie można utożsamiać z działalnością gospodarczą, o której mowa w u.s.d.g.”⁵⁷. Potwierdzeniem tego jest art. 2 pkt 15 ustawy o VAT wynika, że do działalności rolniczej zaliczono co do zasady sprzedaż produktów gospodarki leśnej i łowieckiej.

IV. ZARZĄDZANIE DZIAŁALNOŚCIĄ GOSPODARCZĄ

Zakaz wyrażony w art. 4 pkt 4 ustawy antykorupcyjnej dotyczy zarządzania przez osobę sprawującą funkcję publiczną działalnością gospodarczą lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności⁵⁸. Zarządzanie nie jest zdefiniowane w ustawie, dlatego też przyjmuje się, że oznacza ono „kierowanie czymś”, „wykonywanie czynności administracyjnych”, „sprawowanie zarządu”; kierowanie określoną działalnością i podejmowanie w jej ramach samodzielnych decyzji⁵⁹. Chodzi w tym przypadku o działalność gospodarczą w rozumieniu u.s.d.g. i prowadzenie jej przez każdy podmiot, który na gruncie tej ustawy będzie uznawany za przedsiębiorcę. Natomiast określenie „kierowanie” wiązać się ma z możliwością samodzielnego decydowania o wszelkich kwestiach związanych z prowadzoną działal-

⁵⁶ T.jedn.: Dz. U. 2016, poz. 710 ze zm. (dalej jako: ustawa o VAT).

⁵⁷ A. Bartosiewicz, *Komentarz do art. 15 ustawy o podatku od towarów i usług*, Lex 2016 [dostęp: 2.06.2016].

⁵⁸ Zakaz ten uznawany jest za zgodny z konstytucją – tak: M. Magdziarczyk, *Ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w świetle art. 22 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, „Zeszyty Naczelnego Sądownictwa Administracyjnego” 2007, nr 4, s. 21-35.

⁵⁹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 240.

nością, w tym zwłaszcza o sposobach pozyskiwania dochodów, formach działalności, przeznaczeniu środków stanowiących dochód itd.⁶⁰

Koło łowieckie posiada swoje organy, tj. walne zgromadzenie, zarząd i komisję rewizyjną. Zarząd koła składa się z 4-7 osób wybranych spośród członków koła. W jego skład wchodzi prezes, łowczy, sekretarz i skarbnik. Zgodnie z § 65 ust. 1 pkt 1 Statutu PZŁ prezes koła kieruje jego bieżącą działalnością, reprezentuje je na zewnątrz, kieruje pracą zarządu koła, zwołuje jego posiedzenia, a także dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Oświadczenia w imieniu koła składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba przez zarząd koła do tego upoważniona.

Z powyższych przepisów wynika, że zarząd koła nie jest sprawowany jednoosobowo, ale kolegialnie. Orzecznictwo uznaje, że ustawowy zakaz łączenia prowadzonej działalności z wykonywaną funkcją publiczną ma szeroki zakres i obejmuje zarówno zarządzanie samodzielne, jak i w ramach kolegiального organu, w charakterze pracownika jak też w innym charakterze, odpłatnie i nieodpłatnie⁶¹. W literaturze spotkać można także pogląd, że zarządzanie działalnością gospodarczą dotyczy wyłącznie działalności gospodarczej indywidulanej. Nie obejmuje zarządzania działalnością prowadzoną przez podmioty prawne⁶².

W literaturze podkreśla się, że „art. 4 pkt 6 ustawy antykorupcyjnej nie różnicuje zarządzania działalnością gospodarczą w oparciu o jakiegokolwiek kryteria, w szczególności sposób wykorzystania zysku z prowadzonej działalności gospodarczej⁶³”.

Poruszony w opracowaniu problem tylko z pozoru wydaje się mało istotny i dotyczący wąskiej materii. Pokazuje jednak, jak niespójny jest system prawa w obszarze szeroko rozumianej działalności gospodarczej będącej przecież przedmiotem regulacji od wielu lat. Analiza przepisów u.p.l., ustawy antykorupcyjnej i u.s.d.g. oraz ustawy o VAT prowadzi do wniosku, że ustawodawca w różny i skomplikowany sposób stanowi o działalności gospodarczej oraz o podstawach prawnych jej podejmowania. Jasne jest, że w zależności od celów może być ona definiowana w sposób odmienny aniżeli w u.s.d.g. Jednakże posługiwanie się pojęciem „działalność gospodarcza” na gruncie innych aktów prawnych, bez wprowadzania nowych definicji, obliguje do jej rozumienia tak, jak to wynika z u.s.d.g. Także dopuszczalność prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty powołane do realizacji zadań, które z natury nie mają charakteru zarobkowego, powinna być wyraźnie określona ustawowo, a nie wprowadzana „przy okazji” regulowania spraw majątkowych. Dochody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej są bowiem efektem działalności, która musi mieć podstawy ustawowe. Działalność gospodarcza kół łowieckich to temat nadal otwarty i pokazujący, że niektóre rodzaje działalności

⁶⁰ B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 214.

⁶¹ Wyrok NSA z 30 września 2009 r., II SA/Kr 973/07, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> [dostęp: 2.06.2016].

⁶² J. Gola, op. cit., s. 71.

⁶³ A. Rzetecka-Gill, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. II OSK 3117/14*, Lex 2015 [dostęp: 5.06.2016].

wykazują w sposób nie budzący zastrzeżeń cechy działalności gospodarczej, jednakże inne kwalifikować należy do działań podejmowanych w ramach gospodarki łowieckiej. Ustalony ustawowo oraz w Statucie PZŁ zakres zadań koła nie pozwala na wyraźne rozgraniczenie gospodarki łowieckiej oraz działalności gospodarczej, np.: pozyskanie zwierzyny jest podstawowym celem gospodarki łowieckiej niezależnie od tego, czy odbywa się w ramach polowań dewizowych, czy dokonywane jest przez członków koła. Ewidentna niespójność systemu wywołuje konsekwencje w sferze funkcjonowania podstawowych organów i urzędów państwowych. Stąd postulat zmian legislacyjnych w kierunku naprawy (budowy) systemu prawa spójnego, logicznego, racjonalnego i konsekwentnego.

dr Anna Trela
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
atrela@amu.edu.pl

MANAGEMENT OF HUNTING CLUBS BY PERSONS PERFORMING PUBLIC FUNCTIONS

Summary

This article concerns legal issues related to the performance of a public function together with engagement in the management of a hunting club at the same time. First, general provisions governing the limitations when a public function is performed and the consequences of non-compliance with the prescribed limitations are presented. Under Article 4 point 6 of the Act of 21 August 1997 on Restricting the Pursuit of Business Activity by Persons Performing Public Functions, such persons may not engage in business as sole proprietors or together with other persons, or manage such business activity or act as representatives/agents appointed to perform such activity or function. However, due to some doubts arising from the provisions of the Act of 13 October 1995 – Hunting Law, an analysis of these provisions has been made to find that the basic purpose of a hunting club is conducting hunting management. Pursuant to Article 35 clause 1 and 2 of Hunting Law, hunting clubs and the Polish Hunting Association may be involved in business activity but the rules or principles according to which such activity is to be performed are specified but only marginally in the Statutes of the Polish Hunting Association. According to the Statutes, business undertaken by the Association should only be of secondary importance and undertaken only for the purpose of realising the Association's statutory duties, while hunting clubs engaged in economic activity acquire the status of an entrepreneur in the meaning of the Act of 2 July 2004 on Freedom of Economic Activity.

It is also pointed that the very fact that a given hunting club is recognised as a VAT payer does not necessarily mean that such a club runs a business activity. It is therefore concluded that not every hunting club conducts business activity.