

JAN DYTKO

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

NADZÓR NAD UCHWAŁAMI ORGANÓW KRAJOWYCH POLSKIEGO ZWIĄZKU ŁOWIECKIEGO

1. WSTĘP

Łowiectwo, jako element ochrony środowiska przyrodniczego, oznacza ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej¹. Zwierzęta łowne w stanie wolnym, jako dobro ogólnonarodowe, stanowią własność Skarbu Państwa². Celem łowiectwa jest: ochrona, zachowanie różnorodności i gospodarowanie populacjami zwierząt łownych; ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego na rzecz poprawy warunków bytowania zwierzyny; uzyskiwanie możliwie wysokiej kondycji osobniczej i jakości trofeów oraz właściwej liczebności populacji poszczególnych gatunków zwierzyny przy zachowaniu równowagi środowiska przyrodniczego; spełnianie potrzeb społecznych w zakresie uprawiania myślistwa, kultywowania tradycji oraz krzewienia etyki i kultury łowieckiej³.

¹ Art. 1 ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1082); dalej: pr. łow.

² Art. 2 pr. łow.

³ Art. 3 pr. łow.

Naczelnym organem administracji rządowej w zakresie łowiectwa jest minister właściwy do spraw środowiska⁴. Nadzór tego organu nad działalnością uchwałodawczą organów krajowych Polskiego Związku Łowieckiego w postaci Krajowego Zjazdu Delegatów oraz Naczelnej Rady Łowieckiej jest przedmiotem niniejszego opracowania. Autor dokonuje prezentacji oraz analizy dwóch środków nadzorczych, jakimi dysponuje minister do spraw środowiska, tj. uchylenie uchwały wymienionych wyżej organów – w przypadku naruszenia postanowień statutowych, oraz stwierdzenia nieważności uchwał – w przypadku naruszenia przez uchwałę prawa powszechnie obowiązującego. Autor posługuje się metodą opisową i dogmatyczną, obudowując swoje wywody poglądami doktryny prawa i judykatury.

Teza badawcza skupia się na założeniu, że środki nadzorcze nad uchwałami organów krajowych Związku nie są wobec siebie konkurencyjne, a ich zastosowanie przewidziane jest dla odrębnych sytuacji. W przypadku jednoczesnego naruszenia statutu i prawa środek bardziej radykalny, tj. stwierdzenie nieważności, konsumuje środek mniej represyjny – uchylenie uchwały w całości bądź w części.

Celem opracowania jest także prezentacja i analiza niekonkurencyjnych środków weryfikacji decyzji nadzorczej, która z mocy ustawy jest decyzją administracyjną. A skoro tak, autor wyprowadza tezę, że weryfikacja decyzji nadzorczej możliwa jest w dwóch trybach, tj. w trybie art. 127 § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (prawo remonstracji) albo w trybie skargi sądowoadministracyjnej na decyzję nieostateczną w trybie art. 52 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶. Autor w artykule stawia następujące tezy badawcze: 1. postępowanie nadzorcze nad uchwałami organów krajowych PZŁ jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, które kończy się wydaniem decyzji administracyjnej w sprawie uchylenia w części bądź w całości decyzji uchylającej uchwałę organów krajowych Związku albo stwierdzenie

⁴ Art. 6 pr. łow.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: k.p.a.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.

nieważności tej uchwały w całości lub w części; 2. wstrzymanie wykonania nadzorowanej uchwały może nastąpić tylko na początku postępowania nadzorczego, a nie w jego toku, w trybie wydania przez organ nadzorczy władczego aktu administracyjnego, na przykład postanowienia; 3. przy braku regulacji, kto powinien doręczyć uchwałę do nadzoru, autor przyjmuje, że czynności tej dokonuje przewodniczący Krajowego Zjazdu Delegatów Związku lub jego zastępcy, a w przypadku uchwał Naczelnej Rady Łowieckiej – przedstawiciel jej Prezydium, zatem prezes lub jego zastępcy; 4. decyzja nadzorcza podlega weryfikacji w niekonkurencyjnych trybach postępowania: administracyjnym (według wspomnianego wyżej art. 127 § 3 k.p.a.) oraz w trybie sądowej kontroli decyzji nieostatecznej (według art. 52 § 3 p.p.s.a.).

2. POLSKI ZWIĄZEK ŁOWIECKI – STATUS PRAWNY I ZADANIA

Polski Związek Łowiecki jest zrzeszeniem osób fizycznych i prawnych, które prowadzą gospodarkę łowiecką przez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działają na rzecz jej ochrony przez regulację liczebności populacji zwierząt łownych. Polski Związek Łowiecki posiada osobowość prawną. Polski Związek Łowiecki oraz koła łowieckie działają na podstawie ustawy oraz statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku i zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw środowiska⁷. Osoba fizyczna może zostać członkiem Polskiego Związku Łowieckiego, jeżeli: jest pełnoletnia; korzysta z pełni praw publicznych; nie była karana za przestępstwa wymienione w prawie łowieckim; nabyła uprawnienia do wykonywania polowania; złożyła deklarację i uiściła wpisowe⁸.

Polski Związek Łowiecki ma prawo używać własnego godła, sztandaru, pieczęci, flagi i barwy⁹. Do zadań Polskiego Związku Łowieckiego należy: 1. prowadzenie gospodarki łowieckiej; 2. troska o rozwój

⁷ Art. 32 ust. 1-3 pr. łow.

⁸ Art. 32 ust. 5 pr. łow.

⁹ § 2 pkt 1 statutu, stanowiącego załącznik do uchwały z 16 lutego 2019 r. XXIV Krajowego Zjazdu Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego; dalej: statut.

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 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; 11a) podejmowanie działań mających na celu zwalczanie i zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób zakaźnych zwierząt łownych; 12. realizacja innych zadań zleconych przez ministra właściwego do spraw środowiska¹⁰.

3. WŁADZE KRAJOWE POLSKIEGO ZWIĄZKU ŁOWIECKIEGO

Krajowymi organami Polskiego Związku Łowieckiego są: 1. Krajowy Zjazd Delegatów Związku, jako najwyższa władza Związku, który ustala kierunki działania Związku oraz realizuje inne zadania przewidziane statutem; 2. Naczelna Rada Łowiecka, do zadań której należy realizacja zadań przewidzianych statutem¹¹. Naczelna Rada Łowiecka wybiera spośród swoich członków prezesa i czterech jego zastępców. Osoby te stanowią Prezydium Rady. Prezydium dokonuje podziału zadań pomiędzy poszczególnych swoich członków. Prezes Naczelnej Rady Łowieckiej

¹⁰ Art. 34 pr. łow.

¹¹ Art. 32a ust. 1 pkt 2 pr. łow.

organizuje prace Rady oraz prowadzi jej obrady. Prezes może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań zastępcę. W przypadku nieobecności prezesa i niewyznaczenia zastępcy zadania wykonuje zastępca najstarszy wiekiem. Prezes Naczelnej Rady Łowieckiej reprezentuje ją na zewnątrz i składa oświadczenia w jej imieniu¹².

Krajowy Zjazd Delegatów Polskiego Związku Łowieckiego tworzą, wyłonieni w wyborach pośrednich, przedstawiciele kół łowieckich i przedstawiciele członków niezrzeszonych w kołach łowieckich, natomiast w skład Naczelnej Rady Łowieckiej wchodzi członkowie wybrani przez okręgowe zjazdy delegatów – po jednym z każdego okręgu¹³. Krajowy Zjazd Delegatów może być zwyczajny albo nadzwyczajny¹⁴. Do kompetencji Krajowego Zjazdu Delegatów należy: 1. uchwalanie statutu PZŁ i jego zmian; 2. ustalanie kierunków działania zrzeszenia; 3. rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań Naczelnej Rady Łowieckiej z działalności zrzeszenia; 4. nadawanie członkostwa honorowego zrzeszenia; 5. ustanawianie godła, sztandaru, pieczęci, flagi i barw zrzeszenia; 6. ustanawianie odznaczeń łowieckich; 7. uchwalanie porządku i regulaminu obrad Krajowego Zjazdu Delegatów oraz powoływanie jego komisji; 8. rozpatrywanie innych spraw wniesionych pod obrady przez Naczelną Radę Łowiecką¹⁵.

4. STATUT POLSKIEGO ZWIĄZKU ŁOWIECKIEGO

Statut Polskiego Związku Łowieckiego określa w szczególności: teren działania i siedzibę Polskiego Związku Łowieckiego; sposób nabywania i utraty członkostwa w Związku oraz kole łowieckim, zasady przynależności do kół łowieckich, przyczyny utraty członkostwa oraz prawa i obowiązki członków; zakres właściwości miejscowej okręgowych organów Polskiego Związku Łowieckiego, a także kompetencje organów Związku i organów koła łowieckiego, tryb dokonywania ich wyboru,

¹² § 85 pkt 1-3 statutu.

¹³ Art. 32a ust. 3 i 4 pr. łow.

¹⁴ § 77 pkt 1 statutu.

¹⁵ § 81 statutu.

zmiany bądź uzupełnienia składu; zadania koła łowieckiego i sposób ich realizacji oraz zasady reprezentowania koła łowieckiego; fundusze i majątek Związku oraz koła łowieckiego, a także sposób ich tworzenia, nabywania i zbywania; tryb działania organów Związku oraz organów koła łowieckiego; sposób ustanawiania składek członkowskich oraz wpisowego na rzecz Związku i koła łowieckiego; zasady postępowania wewnątrzorganizacyjnego; wzory deklaracji członkowskich w Związku oraz kole łowieckim; sankcje porządkowe za naruszenie obowiązków członkowskich; warunki i sposób łączenia się, podziału, rozwiązywania oraz likwidacji koła łowieckiego¹⁶.

5. UCHWAŁY ORGANÓW KRAJOWYCH POLSKIEGO ZWIĄZKU ŁOWIECKIEGO

W obszarze zadań przewidzianych przez ustawę lub statut organy krajowe podejmują uchwały zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy liczby członków danego organu (kworum). W przypadku nieparzystej liczby członków danego organu kworum stanowi połowa liczby zaokrąglona w górę do pełnej liczby. Przy obliczaniu kworum nie uwzględnia się osób zawieszonych w prawach członka Związku. Uchwały w sprawie rozwiązania koła łowieckiego podejmowane są większością 2/3 ogólnej liczby członków koła. Uchwały dotyczące zmian statutu, odwołania członków organów zrzeszenia lub koła, połączenia koła z innym kołem, podziału koła, nadania członkostwa honorowego zrzeszenia, wykluczenia członka z koła oraz wykluczenia koła ze zrzeszenia – wymagają większości 2/3 głosów.

Krajowe organy Związku podejmują swoje uchwały w głosowaniu jawnym. Głosowania w sprawie wyboru i odwołania członków organów krajowych oraz przyjęcia bądź wykluczenia członka innego organu odbywają się tajnie z uwzględnieniem miejsca do swobodnego oddania głosu. Tajne głosowanie przeprowadza się także na wniosek poparty

¹⁶ Art. 32 ust. 4 pr. łow.

przez 1/3 członków danego organu obecnych podczas obrad. Głosowania mogą odbywać się przy użyciu urządzeń do liczenia głosów¹⁷.

Uchwały w sprawie odmowy przyjęcia do zrzeszenia, wykluczenia lub skreślenia ze zrzeszenia, wymierzenia członkowi zrzeszenia kary porządkowej lub środka porządkowego wymagają uzasadnienia¹⁸.

Od uchwał podjętych przez Krajowy Zjazd Delegatów i Naczelną Radę Łowiecką odwołanie nie przysługuje¹⁹. O ile statut nie stanowi inaczej, wykonaniu podlegają uchwały, które są ostateczne²⁰. Ostateczne są te uchwały, które nie podlegają wzruszeniu w wyniku zastosowania środka prawnego przewidzianego w ustawie²¹.

6. NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ UCHWAŁODAWCZĄ ORGANÓW KRAJOWYCH

Nadzór nad działalnością Polskiego Związku Łowieckiego sprawuje minister właściwy do spraw środowiska²². Uchwały Krajowego Zjazdu Delegatów Związku oraz Naczelnej Rady Łowieckiej są przekazywane w terminie siedmiu dni od dnia ich podjęcia ministrowi właściwemu do spraw środowiska²³. Ustawodawca nie opisał, kto konkretnie osobowo ma przedłożyć uchwały do nadzoru. Należy przypuszczać, że będą to przedstawiciele organu, który podjął nadzorowaną uchwałę. Zatem zgodnie ze statutem Związku, w przypadku uchwał Krajowego Zjazdu Delegatów będzie to przewodniczący Zjazdu lub któryś z jego zastępców albo sekretarz, natomiast w przypadku uchwał Naczelnej Rady Łowieckiej będzie to członek jej prezydium, w skład którego wchodzi

¹⁷ § 112 statutu.

¹⁸ § 113 pkt 1 statutu.

¹⁹ § 114 pkt 3 statutu.

²⁰ § 115 pkt 6 statutu.

²¹ Por. § 115 pkt 7 statutu.

²² Art. 35a ust. 1 pr. łow. Zob. także W. RADECKI, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 134.

²³ Art. 35a ust. 8 pr. łow. Zob. także M. SŁOMSKI, [w:] A. PĄZIK, M. SŁOMSKI, *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 170.

Prezes Rady oraz jego wiceprezesa²⁴. Z ustawy nie wynika także, czy i jaka sankcja przewidziana jest dla sytuacji, gdy następuje uchybienie terminu przekazania uchwały do nadzoru. Należy przyjąć, że termin siedmiu dni ma charakter instrukcyjny i nie podlega przywróceniu²⁵. Nie jest to termin materialny, z przekroczeniem którego nie łączą się żadne skutki prawne²⁶.

W razie stwierdzenia, że działalność Krajowego Zjazdu Delegatów Związku lub Naczelnej Rady Łowieckiej jest niezgodna z przepisami prawa lub postanowieniami statutu Polskiego Związku Łowieckiego, minister właściwy do spraw środowiska, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, może, w drodze decyzji administracyjnej: uchylić w całości lub w części uchwałę niezgodną z postanowieniami statutu Związku Łowieckiego; stwierdzić nieważność w całości lub w części uchwały niezgodnej z przepisami prawa powszechnie obowiązującego²⁷. Chodzi w tym wypadku o naruszenia statutu bądź prawa w sytuacji braku normalnej, zwykłej staranności działania²⁸.

7. WSTRZYMANIE WYKONANIA NADZOROWANEJ UCHWAŁY

Wszczynając postępowanie nadzorcze, minister właściwy do spraw środowiska może wstrzymać wykonanie uchwały²⁹. Wstrzymanie wykonania uchwały krajowego organu Związku nie stanowi samodzielnego środka nadzoru, bowiem minister do spraw środowiska może skorzystać z tego instrumentu jedynie po wszczęciu postępowania nadzorczego. Niedopuszczalne jest jednak wstrzymywanie wykonania uchwały przez

²⁴ § 78 pkt 5 oraz § 83 pkt 1-2 statutu.

²⁵ Por. wyrok NSA z 22 listopada 1990 r., SA/Gd 965/90, «ONSA» 4/1990, poz. 11.

²⁶ Por. R. KŁYSZCZ, *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa*, Wrocław 1999, s. 209.

²⁷ Art. 35a ust. 9 pkt 1-2 pr. łow. Zob. także D. DANECKA, W. RADECKI, *Prawo łowieckie z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2021, s. 3.

²⁸ R. STEC, [w:] *Prawo łowieckie. Komentarz*, red. B. RAKOCZY, R. STEC, A. WOŹNIAK, Warszawa 2014, s. 173 i n.

²⁹ Art. 35a ust. 10 pr. łow.

organ nadzorczy uchwały poza postępowaniem nadzorczym³⁰. Należy też zauważyć, że ustawodawca pominął wzorem ustawy o samorządzie gminnym, powiatowym i samorządzie województwa, iż wstrzymanie wykonania uchwały może być dokonane także w toku postępowania nadzorczego, a nie tylko w momencie jego wszczęcia³¹. Skutkiem prawnym wstrzymania wykonania uchwały jest czasowe uchylenie jej obowiązywania i niewywoływania tym sposobem jakichkolwiek skutków. Również niedopuszczalne po wstrzymaniu jest dokonywanie na podstawie wstrzymanej uchwały jakichkolwiek czynności. Dokonanie takich czynności będzie nosiło znamiona rażącego naruszenia prawa oraz skutkowało nieważnością tych czynności.

Wstrzymanie wykonania uchwały krajowego organu Związku jest traktowane zawsze jako czynność procesowa późniejsza w stosunku do samego wszczęcia postępowania nadzorczego, nawet wtedy, kiedy obie czynności są dokonane w tym samym momencie. Niezależnie od momentu wstrzymania wykonania nadzorowanej uchwały, tzn. czy następuje to łącznie ze wszczęciem postępowania nadzorczego, czy tuż po wszczęciu, przyjmuje się, że czynność wstrzymania jest zawsze wtórna względem czynności wszczęcia, które zawsze jest pierwotne względem wstrzymania.

Ustawa Prawo łowieckie nie wskazuje organowi nadzoru przesłanek kwalifikujących do wstrzymania wykonania uchwały. Przyjmuje się, że następuje to w trybie uznaniowym, choć nie dowolnym³². Okolicznością bowiem przemawiającą za wstrzymaniem wykonania uchwały

³⁰ P. ZABORNIAK, *Wykonalność uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. POŁĘSZNY, Z. CZARNIK, R. SAWUŁA, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 401.

³¹ Art. 91 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465); art. 79 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 107); art. 82 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 512).

³² W. MIEMIEC, M. MIEMIEC, *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej*, [w:] *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, red. M. STEC, Warszawa 2010, s. 131.

organów krajowych Związku jest prawdopodobieństwo niezgodności ze statutem w stopniu uzasadniającym uchylenie uchwały w całości lub w części albo stwierdzenie jej nieważności w przypadku naruszenia prawa powszechnie obowiązującego. W doktrynie prawa panuje pogląd, że jeżeli skutkiem decyzji organu jest stwierdzenie nieważności aktu poddanego nadzorowi, można posiłkować się w tym wypadku przesłankami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a., który stanowi podstawę stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej³³. Jeżeli jednak środkiem nadzoru będzie decyzja w sprawie uchylenia uchwały w całości lub w części – w przypadku naruszenia statutu, należy wziąć pod uwagę mniej istotne i niekwalifikowane naruszenie prawa.

Zatem do wstrzymania wykonania uchwały krajowych organów Związku wystarczy tylko powzięcie informacji, że akt jest niezgodny z prawem lub statutem, zaś stopień naruszenia prawa będzie wskazany w postępowaniu nadzorczym³⁴. Oznacza to, że w momencie wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest wymagana po stronie organu nadzoru jakakolwiek wiedza o sprzeczności z prawem lub statutem nadzorowanego aktu, ale wystarczy tylko przypuszczenie, że taka wadliwość może wystąpić³⁵.

Ustawodawca nie przewidział formy, w jakiej ma nastąpić wstrzymanie wykonania weryfikowanej uchwały, o ile wyraził *expressis verbis* formę, w jakiej następuje zastosowanie środka nadzoru – decyzji administracyjnej. Ponieważ, jak zaznaczono wyżej, w ustawie Prawo łowieckie nie przewidziano odesłania do kodeksu postępowania administracyjnego, w kwestiach nieuregulowanych dotyczących nadzoru organ nadzorczy może posłużyć się w przypadku wstrzymania wykonania weryfikowanej uchwały każdą z możliwych władczych form działania. Należy wszakże zauważyć, że zarówno uchylenie uchwały, jak i stwierdzenie jej nieważności następuje w kwalifikowanej prawem formie aktu indywidualnego. O ile więc w przypadku zastosowania środka nadzoru

³³ B. ADAMIAK, *Stwierdzenie nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego*, «Acta Universitatis Wratislaviensis» 35/1996, s. 54.

³⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1735/07, «Lex» nr 495838.

³⁵ Por. wyrok NSA z 11 marca 2010 r., I OSK 725/09, «Lex» nr 595493.

mamy do czynienia z decyzją administracyjną, wprost określoną w przepisach Prawa łowieckiego, o tyle w przypadku wstrzymania wykonania aktu nie mamy sprecyzowanego aktu, którym mógłby się posłużyć organ nadzoru wstrzymujący jego wykonanie. Autor wychodzi z założenia, że nawet jeśli ustawa wprost nie odwołuje się do kodeksu postępowania administracyjnego, to traktowanie tego kodeksu jako aktu *lex generalis* ma obowiązywanie zawsze wtedy, gdy postępowania szczególne pomijają pewne kwestie. Tak więc nie ma przeszkód, aby wstrzymanie wykonania uchwały nastąpiło w formie niezaskarżonego postanowienia, zaś weryfikacja jego poprawności byłaby możliwa przy okazji rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy³⁶. Wydanie postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania nadzorowanej uchwały nie stanowi samodzielnego aktu, dlatego podlega ewentualnemu badaniu w ramach kontroli decyzji w trybie art. 127 § 3 k.p.a.

8. UCHYLENIE UCHWAŁY W CAŁOŚCI LUB W CZĘŚCI NIEZGODNEJ ZE STATUTEM

Uchylenie uchwały przez organ nadzoru wywołuje ten skutek, że uchwała, wobec której zastosowano tego rodzaju środek nadzoru, przestaje obowiązywać z chwilą zastosowania tego środka. Jest to pierwsza i zarazem słabsza forma ingerencji nadzorczej, jakie w dyspozycji ma minister do spraw środowiska, przewidziana dla naruszenia postanowień statutowych.

W przypadku natomiast naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa organ nadzorczy stosuje bardziej radykalny środek nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności uchwały w części lub w całości. W obu wypadkach mamy do czynienia z usunięciem z obrotu prawnego wadliwych uchwał, przy czym w pierwszej sytuacji, gdy uchwała narusza postanowienia statutu, eliminacja z obrotu prawnego

³⁶ K. JANDY-JENDROŚKA, J. JENDROŚKA, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. RABSKA, J. ŁĘTOWSKI, III, Wrocław 1978, s. 160.

odbywa się ze skutkiem *ex nunc* (czyli od chwili podjęcia aktu nadzoru), natomiast w przypadku stwierdzenia nieważności występuje skutek wsteczny, tzn. wadliwa uchwała przestaje obowiązywać od chwili jej podjęcia (*ex tunc*).

Organ nadzoru podejmuje czynności w ramach tzw. władzy dyskrecjonalnej, która obejmuje w ramach państwa prawa pewien zakres dowolności. Zasada związania prawem administracji publicznej nie wyklucza istnienia władzy dyskrecjonalnej, bowiem samo związanie, jak i władza dyskrecjonalna mogą mieć zróżnicowany charakter³⁷. Tak więc kwalifikowanie do uchylenia uchwały lub stwierdzenia jej nieważności będzie dokonywane przez organ nadzoru, który będzie posługiwał się w tym wypadku swoistym luzem decyzyjnym, choć nie oznacza to dowolności działania. Oceniając rodzaj i stopień naruszenia przez uchwałę postanowień statutu, organ nadzoru będzie dysponował pewnego rodzaju luzem interpretacyjnym, przy czym oceniając dane naruszenie statutu, należy mieć zawsze na uwadze indywidualne okoliczności. Podobnie gdy chodzi o stwierdzenie nieważności uchwały. Oznacza to w istocie relatywizowanie naruszenia prawa, z czego wynika, że takie samo uchybienie pod względem rodzajowym może w jednej sprawie kwalifikować do stwierdzenia jej nieważności, podczas gdy w innej sprawie uchwała nie zostanie uznana za wadliwą³⁸.

Do uchylenia uchwały z powodu jej wadliwości względem statutu mogą przyczyniać się takie wady w uchwale, których usunięcie nie spowoduje zasadniczej zmiany treści nadzorowanego aktu³⁹. Można zatem przyjąć, że organ nadzoru, uchylając uchwałę, zleci organowi konkretne sugestie, które należy mieć na uwadze przy konstruowaniu nowej uchwały. Do wad niezmiennających treści uchwały można zaliczyć

³⁷ M. JAŚKOWSKA, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. M. JAŚKOWSKA, R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2010, s. 224.

³⁸ M. BOGUSZ, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 183.

³⁹ Por. wyrok WSA w Warszawie z 23 czerwca 2008 r., V SA/Wa 1249/08, «Lex» nr 296073.

mniej istotne błędy w postaci na przykład nieodpowiedniego oznaczenia uchwały, czy też występującą w niej oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową⁴⁰.

Jak wspomniano, uchylenie uchwały pozbawia ją mocy obowiązującej od chwili wydania aktu nadzoru, przy czym dokonane na jej podstawie czynności do czasu uchylenia należy uznać za wiążące ich adresatów.

9. STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI UCHWAŁY W CAŁOŚCI LUB W CZĘŚCI SPRZECZNEJ Z PRAWEM

W nauce prawa „stwierdzenie nieważności” jest instytucją procesową powodującą rugowanie z obrotu prawnego tych aktów, które dotknięte są poważnymi wadami⁴¹. Najczęściej chodzi o wady materialne, które związane są z treścią wadliwej uchwały, nie zaś ze stroną formalną, czyli trybem podjęcia aktu. Choć nie można wykluczyć, że naruszenie takiego trybu może stanowić podstawę ingerencji nadzorczej. Przepisy prawa, wprowadzając sankcję nieważności aktu, opierają się na założeniu, że wadliwa uchwała jest aktem obowiązującym w obrocie prawnym, stąd odrzucona zostaje koncepcja nieważności aktu, który nie istnieje⁴². Materialnie nieważny akt wydany w przepisanej prawem formie pozostaje zewnętrznym aktem, dopóki nie zostanie obalony⁴³. Obalenie takiego aktu może nastąpić tylko w przewidzianej prawem procedurze – w przypadku uchwał krajowych organów Związku – postępowaniu nadzorczym. Podstawa stwierdzenia nieważności uchwał organów krajowych Związku może mieć zarówno charakter podmiotowy, jak

⁴⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20 czerwca 2007 r., II SA/Wr 687/06, «Legalis».

⁴¹ Por. K. SOBIERAŁSKI, *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 317.

⁴² Por. B. ADAMIAK, *Koncepcje nieważności w prawie administracyjnym*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. A. BŁAŚ, K. NOWACKI, Wrocław 2005, s. 47.

⁴³ K. SOBIERAŁSKI, *Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010, s. 730.

i przedmiotowy⁴⁴. Oznacza to naruszenie nie tylko norm prawa materialnego (ustawy), lecz także naruszenie szczególnie istotnych przepisów proceduralnych, związanych z podjęciem aktu.

Koncepcja nieważności aktu opiera się na założeniu, że akt nieważny nie wywołuje skutku prawnego od momentu jego podjęcia. Skutki takie mogą mieć charakter subiektywny i mogą być przypisywane aktowi w związku z jego funkcjonowaniem w obrocie prawnym w przekonaniu, że akt jest zgodny z prawem⁴⁵. Jednakże uchwała materialnie wadliwa jest jedynie aktem pozornym, pozbawionym mocy prawnej (*ex tunc*)⁴⁶. Bezskuteczność prawna wadliwego aktu oznacza przeto, że akt ten nie ma żadnego znaczenia w obrocie prawnym⁴⁷. A wszystkie podjęte na jego podstawie czynności należy uznać za niebyłe.

Jak wspomniano wyżej, o nieważności uchwały organów krajowych Związku orzeka minister do spraw środowiska. Wydanie w tej kwestii aktu przez organ nadzoru jest środkiem nadzoru represyjnego⁴⁸. Stanowi formę reagowania przez organ nadzoru na te działania organów krajowych Związku, które naruszają porządek prawny lub postanowienia statutu⁴⁹. Taki nadzór ma zawsze charakter *ex post*, co oznacza, że przedmiotem badania są konkretne rezultaty działalności prawotwórczej organów Związku⁵⁰. Celem nadzoru w takim wypadku jest ochrona zarówno adresatów uchwał (członkowie zrzeszeni w Związku), jak

⁴⁴ Por. B. ADAMIAK, [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, Warszawa 2009, s. 317.

⁴⁵ M. WINCENCIAK, *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICYPORUK, Lublin 2010, s. 900.

⁴⁶ Por. K. SOBIERAŁSKI, [w:] *Kodyfikacja...*, s. 730.

⁴⁷ Por. J. BORKOWSKI, *Nieważność decyzji administracyjnej*, «Studia Prawno-Ekonomiczne» 37/1986, s. 79.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Por. postanowienie NSA z 22 października 2008 r., I OSK 839/08, „Samorząd Terytorialny” 1-2/2009, s. 147-149.

⁵⁰ Por. W. MIEMIEC, M. STEC, [w:] *Regionalne...*, s. 309.

i samych organów stanowiących, przed skutkami wprowadzenia do obrotu prawnego uchwał z błędami⁵¹.

Konieczność stwierdzenia przez ministra do spraw środowiska nieważności uchwały krajowych organów Związku oznacza, że uchwałę tak obalonej nie można przypisać wady kwalifikowanej, z którą prawo wprost łączy sankcję nieważności *ipso iure*. Dopiero orzeczenie organu nadzoru przesądza o nieważności uchwały⁵². Orzeczenie takie, mając charakter wsteczny, powoduje, że w rezultacie następuje powrót do sytuacji sprzed podjęcia wadliwej uchwały. Uchwałę uznaje się za nieważną od momentu jej podjęcia⁵³. Innymi słowy, od samego początku⁵⁴. Przyjmuje się, że pozbawienie danej uchwały bytu prawnego będzie oznaczało, iż wszelkie czynności prawne i faktyczne podjęte na jej podstawie należy uznać za podjęte bez podstawy prawnej⁵⁵. Zatem czynności też nieistniejące.

Minister do spraw środowiska, stwierdzając nieważność uchwały organów krajowych Związku lub uchylając taką uchwałę z powodu sprzeczności ze statutem, zobowiązany jest do przywrócenia stanu zgodnego ze statutem bądź prawem powszechnie obowiązującym⁵⁶. Stwierdzenie nieważności w części może dotyczyć nawet jednego ze zdań w przepisie

⁵¹ Por. L. ETEL, *Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze podatkowej*, [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka i komentarz do ustawy*, red. M. STEC, Warszawa 2010, s. 141.

⁵² Por. S. CZARNOW, *Zakres i środki nadzoru nad gospodarką komunalną*, «Finanse Komunalne» 3/2011, s. 52.

⁵³ G. Jyż, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. SZEWC, G. Jyż, Z. PŁAWECKI, Warszawa 2000, s. 439. Por. także wyrok NSA z 27 września 2007 r., II OSK 1046/07, «Lex» nr 384291.

⁵⁴ E. KNOSALA, *Instytucje nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. DOLATA, Opole 2002, s. 48; zob. także wyrok NSA z 10 stycznia 2002 r., II SA 1244/01, «Lex» nr 82677.

⁵⁵ Z. KOPACZ, *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010, s. 366-367.

⁵⁶ Postanowienie NSA z 22 października 2008 r., «Samorząd Terytorialny» 1-2/2009, s. 147-149.

nadzorowanej uchwały⁵⁷. Jeżeli jednak charakter naruszeń prawa lub statutu czy też liczba naruszeń prowadziłyby do „okrojenia” uchwały, wówczas organ nadzoru winien stwierdzić nieważność całej uchwały lub całą uchwałę uchylić.

Organ nadzoru, badając uchwałę, obowiązany jest wywieść określonego (konkretnego) rodzaju naruszenia statutu bądź prawa⁵⁸. Decyzja ministra do spraw środowiska o nieważności może być wydana tylko wtedy, gdy treść uchwały pozostaje wprost w sprzeczności z określonym przepisem prawa powszechnie obowiązującego (konkretnie ze źródłami prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁵⁹) i gdy wynika to wprost z treści tego przepisu⁶⁰. O naruszeniu praw mówimy więc w sytuacji, gdy zachodzi wyraźna sprzeczność pomiędzy przepisem, który normuje określone zagadnienie, a przepisem będącym punktem odniesienia, który został naruszony⁶¹. Sprzeczność taką odczytuje się z bezpośredniej relacji pomiędzy konfrontowanymi przepisami⁶². Przykładowo, za naruszenia prawa przez uchwałę można uznać powtórzenie w takiej uchwale przepisów ustawy. Powtórzenie takie uznaje się za sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, jako zbędne, a zarazem dezinformujące⁶³. Zakaz powtarzania przepisów ustawowych lub statutowych sprzyja spójności prawa i jego przejrzystości. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z unormowaniem tego, co zostało już unormowane przez statut lub ustawę⁶⁴. W doktrynie prawa za ogólne determinanty sankcji nieważności przyjmuje się naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do unormowania określonej materii (np. Zjazd Delegatów podejmuje uchwałę, do podjęcia której

⁵⁷ Wyrok NSA z 26 czerwca 1996 r., I SA/Wr 628/96, «Lex» nr 263389.

⁵⁸ Wyrok NSA z 28 października 2003 r., II SA/Wr 1500/03, «Legalis».

⁵⁹ Dz. U. Nr 78 poz. 483. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego.

⁶⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 5 września 2007 r., II SA/Wa 760/07, «Lex» nr 383799.

⁶¹ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 6 marca 2007 r., IV SA/Gl 1499/06, «Legalis».

⁶² Por. wyrok WSA w Gliwicach z 24 kwietnia 2009 r., IV SA/Gl 186/09, «Legalis».

⁶³ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 1 października 2008 r., IV SA/Po 315/08, «Legalis».

⁶⁴ Por. M. ŚWIĘCKI, *Nagminne błędy gminnych aktów prawa miejscowego*, [w:] *Praworządność i jej gwarancje*, red. D. KALA, Warszawa 2009, s. 210.

upoważniona jest Naczelna Rada), naruszenie podstawy prawnej uprawniającej do wydania uchwały (przykładowo: wskazanie innego przepisu prawa aniżeli dający podstawę określonemu organowi do podjęcia uchwały). Następnie naruszenie procedury podjęcia uchwały, co uregulowane jest w § 111 pkt 1-6 statutu Związku⁶⁵.

10. WERYFIKACJA DECYZJI NADZORCZEJ

W ustawie Prawo łowieckie nie istnieje odesłanie do odpowiedniego przepisu kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach nadzorczych. W doktrynie prawa panuje pogląd, że kodeks postępowania administracyjnego obowiązuje zawsze w sprawach z zakresu postępowań szczególnych (administracyjnych), nieunormowanych przepisami regulującymi owe procedury⁶⁶. Na gruncie tak sformułowanej tezy należy przyjąć założenie, że skoro minister do spraw środowiska wydaje wprost decyzję administracyjną (o czym mowa w art. 35a pr. łow.), która uchyla w części bądź w całości uchwałę krajowych organów Związku tudzież stwierdza nieważność tych uchwał (z przyczyn wskazanych w art. 35a pr. łow.), to decyzja taka będzie podlegała weryfikacji w trybie art. 127 § 3 k.p.a. Przepis ten stanowi, że od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Stąd sprawa nadzorcza rozstrzygnięta decyzją ministra do spraw środowiska (uchylenie lub stwierdzenie nieważności uchwały) będzie mogła być ponownie rozpatrzona w trybie remonstracji. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy jest zwyczajnym środkiem zaskarżenia, bowiem dotyczy decyzji nieostatecznej. Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.a. decyzja nabywa cechy ostateczności w sytuacji, gdy nie przysługuje od niej odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniesienie o ponowne rozpatrzenie sprawy tym różni się od odwołania, że jego złożenie nie

⁶⁵ Por. B. ADAMIAK, *Stwierdzenie...*, s. 49.

⁶⁶ K. JANDY-JENDROŚKA, J. JENDROŚKA, *System...*, s. 160.

powoduje dewolucji kompetencji⁶⁷. Jest jednoinstancyjnym postępowaniem w poziomym toku instancji.

Odpowiednie stosowanie przepisów o odwołaniach w postępowaniu dotyczącym ponownego rozpatrzenia sprawy nadzorczej będzie uprawniało ministra środowiska do wydania jednej z następujących decyzji, wymienionych w art. 138 § 1 k.p.a. Będą to decyzje: 1. utrzymująca w mocy decyzję objętą wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; 2. uchylająca pierwszą decyzję w całości i ponownie orzekająca co do istoty sprawy – uchylenie lub stwierdzenie nieważności uchwały; 3. uchylająca pierwszą decyzję i umarzająca postępowanie nadzorcze (np. brak jest podstaw do ingerencji nadzorczej – uchwała organu krajowego Związku odpowiada prawu lub statutowi); 4. umarzająca postępowanie odwoławcze (np. brak legitymacji do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy⁶⁸).

Zwrot „utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję” oznacza, że nowe, powtórne rozstrzygnięcie w ramach ponownego rozpatrzenia sprawy jest identyczne (pokrywa się) z rozstrzygnięciem zawartym w pierwszej decyzji. Utrzymanie w mocy pierwszej decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy oznacza przede wszystkim utrzymanie w mocy jej podstawowego elementu, jakim jest rozstrzygnięcie (sentencja)⁶⁹. W omawianym przypadku minister do spraw środowiska może utrzymać uchylenie uchwały lub stwierdzenie jej nieważności, jeżeli w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy dojdzie do identycznych wniosków, które legły u podstaw uchylenia uchwały lub stwierdzenia jej nieważności w pierwszym zakresie.

Uchylenie decyzji po ponownym rozpatrzeniu sprawy i orzeczenie co do jej istoty rodzi konieczność zdefiniowania pojęcia „istota sprawy”. W doktrynie prawa przyjmuje się, że ową istotą sprawy jest wiążące ustalenie sytuacji prawnej określonego podmiotu⁷⁰. W omawianej kwestii

⁶⁷ M. PUŁŁO, O „poziomym” toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym, *«Gdańskie Studia Prawnicze»* 28/2012, s. 295-296.

⁶⁸ Por. wyrok NSA z 28 czerwca 2023 r., II OSK 2531/20, *«Legalis»*.

⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 2 października 2019 r., VII SA/Wa 521/19, *«Lex»* nr 2730028.

⁷⁰ W. DAWIDOWICZ, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 51.

będzie to sytuacja organów krajowych Związku, po uchyleniu uchwały lub stwierdzeniu jej nieważności. Będzie więc to powrót do stanu sprzed wydania wadliwej uchwały. Na tym etapie decyzja wywołuje już ostateczne skutki prawne (zasada trwałości decyzji), których zniwelowanie może nastąpić w trybie skargi sądowoadministracyjnej⁷¹. Należy przyjąć, że usunięcie z obrotu prawnego takiej decyzji może nastąpić również w nadzwyczajnych trybach postępowania⁷².

Umorzenie postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, podobnie jak w przypadku postępowania odwoławczego, podyktowane jest jego bezprzedmiotowością. Przyczyny bezprzedmiotowości tkwią w odpadnięciu jednego z konstytutywnych elementów stosunku prawnego, który dotychczas łączył jego podmioty⁷³. Przykładem bezprzedmiotowości postępowania remonstracyjnego może być cofnięcie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez uprawniony organ (np. cofnięcie takiego wniosku przez Prezesa Naczelnej Rady).

11. PRAWO REMONSTRACJI A SKARGA SĄDOWOADMINISTRACYJNA

Na podstawie art. 52 § 3 p.p.s.a., jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Jest to więc wykluczenie obowiązku ponownego rozpatrzenia sprawy przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, a tym samym dotyczy kontroli decyzji nieostatecznej⁷⁴. Jeżeli w wyniku tej kontroli skarga zostanie uwzględniona, sprawa wraca do ponownego rozpatrzenia przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję. Zatem minister do spraw środowiska winien ponownie rozpatrzyć

⁷¹ Art. 16 § 2 k.p.a.

⁷² Art. 16 § 1 k.p.a.

⁷³ Wyrok WSA w Rzeszowie z 10 marca 2020 r., I SA/Rz 893/19, «Lex» nr 2917905.

⁷⁴ Por. A. CIESIELSKA, *Możliwość zaskarżenia do sądu decyzji administracyjnej bez skorzystania z przysługującego od niej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 3/2019, s. 70. Por. także wyrok WSA w Rzeszowie z 9 maja 2018 r., II SA/Rz 213/18, «Lex» nr 2504620.

sprawę nadzorczą, zatem dokonać analizy uchwały organu krajowego Związku pod kątem przesłanek kwalifikujących do uchylenia uchwały lub stwierdzenia jej nieważności albo ich braku. Organ ten będzie związany oceną prawną zaskarżonej decyzji wraz ze wskazaniem co do dalszego postępowania, o czym decyduje sąd administracyjny.

Rozwiązanie prawne przyjęte w art. 52 § 3 p.p.s.a. może sprawiać wrażenie konkurencyjności administracyjnej drogi weryfikacji decyzji z weryfikacją sądową. Sprzyja temu równoległy bieg terminów na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz terminu na wniesienie skargi do sądu administracyjnego⁷⁵. Dlatego w pierwszej decyzji ministra do spraw środowiska, w której uchyła on uchwałę albo stwierdza jej nieważność, winno znaleźć się pouczenie o dwóch trybach weryfikacji decyzji⁷⁶. W orzecznictwie sądowym wypracowano pogląd, że pozostawienie zainteresowanemu prawa wyboru środka prawnego, z którego zamierza skorzystać, nie oznacza, że może on wnieść zarówno wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jak i skargę do sądu administracyjnego. Skarga wnoszona jest jedynie wówczas, gdy skarżący nie korzysta z prawa remonstracji⁷⁷. Innymi słowy administracyjny tryb weryfikacji decyzji nieostatecznej doznaje prymatu nad sądową kontrolą decyzji ostatecznej, mimo tego, że droga sądowa jest silniejszym środkiem prawnym z racji skutków, jakie wywołuje – wyrok sądu ma powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*), podczas gdy ponowne rozpatrzenie sprawy czyni decyzję ostateczną. Od takiej decyzji przysługuje skarga sądowoadministracyjna na normalnych zasadach. Zachodzi więc sytuacja, gdy w jednej sprawie istnieje możliwość skorzystania z drogi sądowej – w różnych trybach, w zależności od charakteru decyzji. W kwestii tej przełomowy okazał się wyrok WSA w Krakowie z 23 maja 2022 r.⁷⁸, z którego wynika, że w przypadku skorzystania przez stronę z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, sąd nie może rozpoznać skargi, która dotyczy rozstrzygnięcia organu I instancji. Dopiero akt administracyjny

⁷⁵ A. CIESIELSKA, *op. cit.*, s. 75.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 77.

⁷⁷ Postanowienie WSA w Krakowie z 14 marca 2019 r., III SA/Kr 208/19, «Lex» nr 263549.

⁷⁸ I SA/Kr 572/21, «Legalis».

wydany po rozpatrzeniu złożonego przez stronę środka zaskarżenia, jakim jest wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, otwiera stronie drogę do skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

12. WNIOSKI I POSTULATY DE LEGE FERENDA

Nadzór nad działalnością uchwałodawczą organów krajowych Związku ma charakter weryfikacyjny i następczy. Oznacza to, że organ nadzoru podejmuje ingerencję nadzorczą tylko w działania – podjęcia uchwały przez organ związku. Ustawodawca dokonał rozgraniczenia środków nadzoru w zależności, czy uchwała narusza postanowienia statutu czy też powszechnie obowiązujące prawo. W tym pierwszym przypadku dochodzi do uchylenia uchwały w części lub w całości ze skutkiem *ex nunc*, w drugim zaś do stwierdzenia nieważności ze skutkiem *ex tunc*. Należy się zastanowić, jak winien zachować się organ nadzoru, gdy zajdzie jednocześnie naruszenie statutu i prawa powszechnie obowiązującego. Wypada przyjąć jednolitą koncepcję zastosowania środka nadzoru w takiej sytuacji – środka w istocie bardziej radykalnego. Zatem będzie wchodziło tu w grę stwierdzenie nieważności uchwały, które będzie konsumowało uchylenie uchwały z powodu naruszenia statutu. Można zaryzykować tezę, że organ nadzoru będzie mógł w części uchylić uchwałę w zależności od potrzeb, w innej zaś części stwierdzić jej nieważność. W obu wypadkach uchwała niezgodna ze statutem oraz prawem powszechnie obowiązującym traci rację bytu w obrocie prawnym. *Per saldo* osiągnięto finalnie ten sam skutek prawny, eliminacja wadliwej uchwały z obrotu prawnego. Choć należy podkreślić, że pomimo tego, iż zastosowanie obu środków daje identyczny skutek, to jednak nie są to środki konkurencyjne. Ich zastosowanie jest przedmiotowo uzależnione od tego, co zostało naruszone. Czy statut, czy prawo powszechnie obowiązujące?

Podobnie brak jest konkurencji przy weryfikacji administracyjnej decyzji nadzorczej, która może być podważona w trybie art. 127 § 3 k.p.a., ewentualnie w trybie art. 52 § 3 p.p.s.a. Nie można zatem z jednej strony złożyć wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na drodze

administracyjnej, z drugiej zaś równolegle wnieść skargę do sądu administracyjnego na tę samą decyzję. Drogę do weryfikacji sądowej otwiera dopiero decyzja ostateczna wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy.

Jako postulaty *de lege ferenda* autor proponuje wprowadzenie w ustawie Prawo łowieckie unormowań, które skonkretyzują, kto pełniący określone funkcje w Krajowym Zjeździe czy Naczelnej Radzie będzie przedkładał ministrowi do spraw środowiska uchwałę do nadzoru. W aktualnym stanie prawnym zarówno ustawa, jak i statut nie regulują tej kwestii. Stąd przekazania uchwały organowi nadzoru może dokonać: Prezes Naczelnej Rady Łowieckiej lub któryś z wiceprezesów oraz przewodniczący lub jego zastępca albo sekretarz w przypadku przekazania uchwały Krajowego Zjazdu Delegatów. Kwestie te należałoby objąć unormowaniem ustawowym lub statutowym. Podobnie jak problematyka naruszenia przez organ przekazujący uchwałę do nadzoru terminu na wykonanie tej czynności (siedem dni od dnia podjęcia uchwały) oraz ewentualnych skutków nieprzedłożenia uchwały w terminie. Próżno szukać także w regulacji nadzorczej wstępującej w ustawie Prawo łowieckie, a która dotyczyłaby terminu wyznaczonego dla organu nadzoru, do uchylenia uchwały lub stwierdzenia jej nieważności. To zagadnienie kluczowe i węzłowe dla prawidłowego wykonywania nadzoru, zgodnie z zasadą ekonomiki procesowej i nieprzewlekłości postępowania. Zdaniem autora zaniechaniem legislacyjnym jest brak odesłania w przepisach nadzorczych do odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego czy też ograniczenie odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego tylko do terminów oraz doręczeń, co ujęte jest w § 115 pkt 5 statutu (w rozdziale dotyczącym postępowania wewnątrzorganizacyjnego), zatem nieobejmującego nadzoru naczelnego organu administracji. Postuluje się także unormowanie w ustawie Prawo łowieckie kwestii prawidłowego pouczenia o przysługujących środkach weryfikacji decyzji nadzorczej, tj. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.); skargę sądowoadministracyjną na decyzję nieostateczną (art. 53 § 2 p.p.s.a.), wreszcie prawo skargi na ostateczną decyzję nadzorczą po wyczerpaniu poziomego toku instancji.

NADZÓR NAD UCHWAŁAMI ORGANÓW KRAJOWYCH POLSKIEGO ZWIĄZKU ŁOWIECKIEGO

Streszczenie

Polski Związek Łowiecki jest organizacją typu zrzeszeniowego. Polski Związek Łowiecki tworzą osoby fizyczne i prawne. Polski Związek Łowiecki działa na podstawie ustawy oraz statutu uchwalonego przez Krajowy Zjazd Delegatów Związku. Posiada osobowość prawną. Polski Związek Łowiecki prowadzi gospodarkę łowiecką przez hodowlę i pozyskiwanie zwierzyny oraz działa na rzecz jej ochrony przez regulację liczebności populacji zwierząt łownych. Zakres działalności organów Polskiego Związku Łowieckiego wyznaczają ustawa oraz statut uchwalony przez Krajowy Zjazd Delegatów. Krajowe organy Polskiego Związku Łowieckiego wykonują swoje kompetencje między innymi przez działalność uchwałodawczą, która podlega nadzorowi ministra do spraw środowiska. Kryterium nadzoru jest legalność. Organ nadzoru na wypadek naruszenia statutu Związku może uchylić w całości lub w części nadzorowaną uchwałę, a w przypadku naruszenia ogólnie panującego porządku prawnego może stwierdzić nieważność uchwały w części lub w całości. Formą ingerencji nadzorczej jest decyzja administracyjna, którą wydaje organ nadzoru i która podlega weryfikacji w trybie wniosku o rozpatrzenie sprawy lub alternatywnie weryfikacji w trybie skargi sądowoadministracyjnej wnoszonej na decyzję nieostateczną.

Celem artykułu jest prezentacja i omówienie zagadnień związanych ze środkami nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów krajowych Polskiego Związku Łowieckiego, z ukazaniem i specyfikacją oraz trybem weryfikacji formy jego zastosowania.

SUPERVISION OF RESOLUTIONS PASSED BY THE NATIONAL AUTHORITIES OF THE POLISH HUNTING ASSOCIATION

Summary

The Polish Hunting Association (Polski Związek Łowiecki) is an organization in the association category. It has a membership of natural and legal persons and operates on the grounds of Polish statutory law (the act of legislation regulating its activities) and its Statute adopted by the National Congress of the Association's Delegates. It has a legal personality. The Polish Hunting Association manages hunting activities by breeding and animal harvesting and works to protect the resources of game by regulating the size of the game animal population. The scope

of activities pursued by entities of the Polish Hunting Association is determined by the regulating Act and the Statute adopted by its National Congress of Delegates. One of the ways the national authorities of the Polish Hunting Association exercise their powers is by passing resolutions subject to supervision by the Minister for the Environment. The criterion for the acceptance of such resolutions is that they must comply with the law. In the event of a violation of the Association's Statute, the supervisory authority may repeal the resolution in whole or in part, and in the event of a violation of the generally applicable legal order, it may declare the resolution invalid in part or in whole. The supervisory authority exercises its monitoring powers by issuing an administrative decision (order) which is subject to verification in the event of the Association applying for a reconsideration of the case or, alternatively, by filing a complaint (appealing) to the administrative court against a non-final order. The aim of this article is to present and discuss issues concerning the exercise of supervision over the resolutions passed by the national authorities of the Polish Hunting Association, and of the way the Supervisory Authority (the Minister) issues its orders subject to review (appeal) on application by the Association.

Słowa kluczowe: prawo; Polski Związek Łowiecki; uchwały; organy krajowe; decyzja administracyjna.

Keywords: law; the Polish Hunting Association; resolutions; national authorities; administrative decision (order).

Literatura

- ADAMIAK B., *Stwierdzenie nieważności uchwał organów samorządu terytorialnego*, «Acta Universitatis Wratislaviensis» 35/1996, s. 47-56.
- ADAMIAK B., *Koncepcje nieważności w prawie administracyjnym*, [w:] *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, red. A. BŁAŚ, K. NOWACKI, Wrocław 2005, s. 39-48.
- ADAMIAK B., [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, red. B. ADAMIAK, J. BORKOWSKI, Warszawa 2009, s. 317-597.
- BOGUSZ M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008.
- BORKOWSKI J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, «Studia Prawno-Ekonomiczne» 37/1986, s. 70-79.
- CIESIELSKA A., *Możliwość zaskarżenia do sądu decyzji administracyjnej bez skorzystania z przysługującego od niej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 3/2019, s. 66-82.

- CZARNOW S., *Zakres i środki nadzoru nad gospodarką komunalną*, «Finanse Komunalne» 3/2011, s. 40-52.
- DANECKA D., RADECKI W., *Prawo łowieckie z komentarzem do wybranych przepisów*, Warszawa 2021.
- DAWIDOWICZ W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- ETEL L., *Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze podatkowej*, [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka i komentarz do ustawy*, red. M. STEC, Warszawa 2010, s. 140-158.
- JANDY-JENDROŚKA K., JENDROŚKA J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. RABSKA, J. ŁĘTOWSKI, III, Warszawa 1978.
- JAŚKOWSKA M., [w:] *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, red. M. JAŚKOWSKA, R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL, Warszawa 2010, s. 218-319.
- JYŻ G., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. A. SZEWC, G. JYŻ, Z. PŁAWECKI, Warszawa 2000, s. 439-530.
- KŁYSZCZ R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa*, Wrocław 1999.
- KNOSALA E., *Instytucje nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych*, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. DOLATA, Opole 2002, s. 48-60.
- KOPACZ Z., *Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010, s. 356-367.
- MIEMIEC W., MIEMIEC M., *Nadzór regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze budżetowej*, [w:] *Regionalne Izby Obrachunkowe. Charakterystyka i komentarz do ustawy*, red. M. STEC, Warszawa 2010.
- PUŁO M., O „poziomym” toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym, «Gdańskie Studia Prawnicze» 38/2012, s. 295-296.
- RADECKI W., *Prawo łowieckie. Komentarz*, Warszawa 2005.
- SŁOMSKI M., [w:] *Prawo łowieckie. Komentarz*, red. A. PĄZIK, M. SŁOMSKI, Warszawa 2023, s. 142-170.
- SOBIERAŁSKI K., *Nadzwyczajne tryby postępowania administracyjnego*, Wrocław 2009.
- SOBIERAŁSKI K., *Uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi na uchwałę lub akt prawa miejscowego a weryfikacja decyzji administracyjnej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010, s. 718-730.

- STEC R., [w:] *Prawo łowieckie. Komentarz*, red. B. RAKOCZY, R. STEC, A. WOŹNIAK, Warszawa 2014, s. 173-244.
- ŚWIĘCKI M., *Nagminne błędy gminnych aktów prawa miejscowego*, [w:] *Praworządność i jej gwarancje*, red. D. KALA, Warszawa 2009, s. 208-212.
- WINCENCIAK M., *O tzw. „nieodwracalnych skutkach prawnych” decyzji administracyjnej*, [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, red. J. NICZYPORUK, Lublin 2010, s. 887-912.
- ZABORNIAK P., *Wykonalność uchwał i zarządzeń organów samorządu terytorialnego w postępowaniu nadzorczym*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. POSŁUSZNY, Z. CZARNIK, R. SAWUŁA, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 401-419.