



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 3355

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.52.98.2015.MG WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 3, 4 i 5 we fragmencie „ponoszących za nich odpowiedzialność”, § 2 pkt 6 i pkt 7 we fragmencie „itp.”, § 3, § 4 ust. 3 i 4, § 5, § 6 pkt 3 i 4, § 7, § 8, § 9 załącznika do uchwały Rady Gminy Kobierzyce z dnia 25 czerwca 2015 roku nr IX/127/15 w sprawie przyjęcia "Regulaminu amatorskiego połowu ryb w wodach stojących będących we władaniu Gminy Kobierzyce".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2015 roku Rada Gminy Kobierzyce podjęła uchwałę nr IX/127/15 w sprawie przyjęcia "Regulaminu amatorskiego połowu ryb w wodach stojących będących we władaniu Gminy Kobierzyce".

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lipca 2015 roku.

W toku badania legalności aktu organ nadzoru stwierdził, że:

1. § 3, § 4 ust. 3 i 4, § 5, § 6 pkt 3 i 4, § 7, § 8, § 9 ust. 1 załącznika do uchwały, regulujące materię dotyczącą warunków amatorskiego połowu ryb w istotny sposób naruszają art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 7 ust 2 i 2a ustawy rybnictwie śródlądowym w związku z art. 12 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 469) oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji,

2. § 1 ust. 3, 4, 5 we fragmencie „ponoszących za nich odpowiedzialność”, § 2 pkt 6 i pkt 7 we fragmencie „itp.”, § 9 ust. 2 załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 Konstytucji.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała się na:

1. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy,

2. art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej,

3. art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały,

4. art. 7 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 roku o rybałctwie śródlądowym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 652 ze zmianami), wedle których:

- amatorski połów ryb może uprawiać osoba posiadająca dokument uprawniający do takiego połowu, zwany dalej "kartą wędkarską" lub "kartą łowictwa podwodnego", a jeżeli połów ryb odbywa się w wodach uprawnionego do rybałctwa - posiadająca ponadto jego zezwolenie (ust. 2),

- posiadanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 2, potwierdza dokument wydany w postaci papierowej lub elektronicznej przez uprawnionego do rybałctwa w obwodzie rybackim określający podstawowe warunki uprawiania amatorskiego połowu ryb ustalone przez uprawnionego do rybałctwa wynikające z potrzeby prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w tym obwodzie rybackim, uwzględniającej w szczególności wymiary gospodarcze, limity połowu, czas, miejsce i technikę połowu ryb. Zezwolenie może także wprowadzać warunek prowadzenia rejestru amatorskiego połowu ryb, a w przypadku wprowadzenia tego warunku - określać sposób prowadzenia tego rejestru (ust. 2a).

W przyjętej uchwale Rada umożliwiła amatorski połów ryb w wodach stojących (łowiskach) będących we władaniu Gminy Kobierzyce. Wprowadzone regulacje zawierają dwa rodzaje unormowań. Z jednej strony stanowi się o zasadach udostępniania i sposobie korzystania z łowisk, a z drugiej strony wprowadza się normy stricte odnoszące się do amatorskiego połowu ryb stanowiące o prawach, obowiązkach i zasadach połowu ryb przez osoby uprawnione do wędkowania. O ile w pierwszym przypadku Rada była władna do działania na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, o tyle w drugim przypadku takie umocowanie nie istnieje.

Granice podziału pomiędzy poszczególnymi unormowaniami wyznaczają odpowiednio art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 ust. 2 i 2a ustawy o rybałctwie śródlądowym.

Przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urzędzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania. W ramach przyznanego upoważnienia Rada powinna określić tzw. cechy prawne korzystania z obiektu lub urzędzenia będącego przedmiotem normowania (tutaj łowiska). To z kolei wymaga związku pomiędzy wprowadzaną normą zachowania bądź postępowania a przedmiotem, którego dotyczy. Słowem wprowadzenie nakazu określonego zachowania winno wiązać się bądź wynikać z istoty przedmiotu, którego dotyczy. Skoro łowisko ma służyć amatorskiemu połowowi ryb, to Rada ma kompetencję do wprowadzania takich norm w zakresie korzystania z łowiska, które będą zapewniały mu taki charakter. Może zatem określić reguły wstępu, granice czasowe korzystania, sposób zachowania się na łowisku, reguły postępowania przy korzystaniu z urzędzeń łowiska, określone nakazy i zakazy – a więc wszystkie te elementy, które wiążą się w jakikolwiek sposób z korzystaniem z łowiska. W świetle tego każdą regulację odbiegającą od charakteru łowiska bądź niezwiązaną z jego materią należy uznać za nie mieszczącą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Z kolei art. 7 ust. 2 i 2a ustawy o rybałctwie śródlądowym dotyka materii amatorskiego połowu ryb. Mówiąc ściśle, stanowi podstawę do określenia warunków uprawiania amatorskiego połowu ryb. Co istotne określenie tychże pozostaje poza kompetencją Rady. Mocą art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 7 ust. 2 i 2a ustawy o rybałctwie śródlądowym w związku z art. 12 ust. 1 ustawy Prawo wodne organem właściwym w tym zakresie jest Wójt. Ustalenia warunków dokonuje on w drodze indywidualnie wydawanych zezwoleń. Nie może tego czynić w drodze aktu o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 2a ustawy o rybałctwie śródlądowym określone są one w wydawanych indywidualnie zezwoleniach, które powinny uwzględniać w szczególności wymiary gospodarcze, limity połowu, czas, miejsce i technikę połowu ryb. Zezwolenia mogą także wprowadzać warunki prowadzenia rejestru amatorskiego połowu ryb, a w przypadku wprowadzenia tego warunku - określać sposób prowadzenia tego typu rejestrów. O indywidualnym charakterze zezwolenia rozstrzyga wskazany wcześniej art. 7 ust. 2 ustawy o rybałctwie śródlądowym, który umożliwia jego wydanie każdej osobie wyrażającej wolę uprawiania amatorskiego połowu ryb. Taki jego charakter potwierdza orzecznictwo sądowe. W wyroku z dnia 29 września 2009 roku (sygn. akt I FSK 1274/09) NSA stwierdził, że „*Owo zezwolenie przewidziane przepisem art. 28 cyt. wyżej ustawy jest jednak par excellence decyzją administracyjną, co wprost wynika z treści przywołanej tu regulacji, czego żadną miarą nie można powiedzieć o zezwoleniu na amatorski połów ryb, które wymagane jest na wodach śródlądowych. To ostatnie, wnosząc z przepisów ustawy o rybałctwie śródlądowym (w szczególności jej*

art. 7 ust. 2 i ust. 8) jest niczym innym jak pozwoleniem o charakterze cywilnoprawnym, za wydanie którego uprawniony do rybactwa może żądać opłaty w wysokości ustalonej przez siebie.”.

Trzymając się ustalonego wyżej podziału, w ocenie organu nadzoru poza kompetencją Rady, pozostają następujące regulacje uchwały, rozumiane jako warunki amatorskiego połowu ryb:

- § 3 załącznika do uchwały,
- § 4 ust. 3 i 4 załącznika do uchwały,
- § 5 załącznika do uchwały,
- § 6 pkt 3 i 4 załącznika do uchwały,
- § 7 załącznika do uchwały,
- § 8 załącznika do uchwały,
- § 9 ust. 1 załącznika do uchwały.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że regulacja § 9 ust. 2 załącznika do uchwały, pozostająca poza zakresem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, nie może zostać uznana za warunek amatorskiego połowu ryb. Jako taka nie może być przedmiotem stanowienia zarówno przez organ stanowiący, jak i organ wykonawczy. Mocą wprowadzonego zapisu postanowiono o odpowiedzialności za naruszenie warunków amatorskiego połowu ryb. Tymczasem ta wynika wprost z przepisów ustawy o rybactwie śródlądowym. Zgodnie z art. 27a ust. 1 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, kto dokonując amatorskiego połowu ryb nie posiada przy sobie karty wędkarskiej albo karty łowiectwa podwodnego lub używa tej karty mimo sądowego orzeczenia o odebraniu karty wędkarskiej lub karty łowiectwa podwodnego, nie posiada zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2, bądź nie stosuje się do warunków zezwolenia lub nie prowadzi rejestru amatorskiego połowu ryb, jeżeli zezwolenie zobowiązuje do jego prowadzenia podlega karze grzywny albo nagany. Tym samym mając na względzie art. 7 Konstytucji należy wyeliminować wprowadzoną regulację z obrotu prawnego.

Dokonując dalszej oceny zapisów uchwały, odnoszących się ściśle do zasad i sposobu korzystania z łowisk stwierdza się co następuje.

W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła: „Wejście na łowisko jest równoznaczne z akceptacją niniejszego Regulaminu.”. Zgodnie z art. 87 Konstytucji źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przepis Konstytucji znajduje odzwierciedlenie w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. 2011 r., Nr 197, poz. 1172 ze zmianami) stanowi o chwili wejścia w życie aktu prawnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące. Z analizy tychże przepisów należy wyprowadzić wniosek, że po wejściu w życie akt prawa miejscowego obowiązuje na terenie działania organu, który go wydał, w sposób bezwarunkowy i niezależny od woli adresatów, do których został skierowany. Oznacza to, że przyjęty przez Radę regulamin będzie obowiązywał w stosunku do każdego adresata, który znajdzie się w zakresie jego normowania. W takim układzie Regulamin nie wymaga żadnej akceptacji poprzez czynność faktyczną lub prawną podmiotu, do którego się odnosi.

W § 1 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Gmina Kobierzyce nie ponosi odpowiedzialności za zdarzenia wywołujące szkodę na osobie lub mieniu, do których powstania doszło na terenie łowiska”. Wprowadzone unormowanie reguluje kwestię zasad ponoszenia odpowiedzialności Gminy Kobierzyce za szkody na osobie lub mieniu. Zdaniem organu Rada wprowadzając rzeczony zapis wykroczyła poza upoważnienie określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. Kwestia odpowiedzialności cywilnej, o której mowa we wprowadzonej regulacji, nie mieści się w pojęciu „zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Ponadto zauważyć trzeba, że problematyka odpowiedzialności cywilnej unormowana została w całości w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121). Niedopuszczalne jest zatem – zdaniem organu nadzoru – regulowanie tej kwestii w akcie normatywnym niższej rangi.

W § 1 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła „*Dzieci i młodzież do lat 18 mogą przebywać na obszarze łowiska wyłącznie pod opieką osób pełnoletnich, ponoszących za nich odpowiedzialność”.* Wprowadzając niniejszą regulację Rada wykroczyła poza upoważnienie określone w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy. W kwestii nałożenia obowiązku dbania o bezpieczeństwo dziecka i związaną z tym odpowiedzialnością należy wskazać, że obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem uregulowany jest w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.). Nadto, w zakresie odpowiedzialności karnej za narażenie dziecka na niebezpieczeństwo warto wskazać przepisy: art. 106 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń (Dz. U. 2013 r. poz. 482 ze zm.) oraz art. 160 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

W § 2 pkt 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że zakazuje się głośnego zachowania lub innego rodzaju zakłócania spokoju pozostałych osób. Tymczasem obowiązek w tym zakresie wynika z art. 51 Kodeksu wykroczeń.

W § 2 pkt 7 załącznika do uchwały Rada wprowadzając zakaz pływania kajakiem, pontonem, łodzią dodała skrót „itp.”. Nie sprecyzowała tym samym jakich, innych niż wymienionych, przedmiotów służących do pływania nie można używać na łowisku. Użycie tego typu konstrukcji powoduje wątpliwości interpretacyjne, co może stwarzać realne problemy na etapie wykonywania przedmiotowej uchwały. Zauważyć trzeba, że brak precyzji kwestionowanej regulacji narusza wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności przepisów prawa. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw” (zob. też np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 16). Zdaniem organu nadzoru rozpatrywany przepis nie spełnia powyższych wymogów, bowiem sformułowany jest w sposób nieprecyzyjny i może tym samym wywołać wątpliwości w zakresie tego jakich przedmiotów służących do pływania można używać na terenie łowiska.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

Powyższe oznacza, iż każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz