



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 10857

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.438.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15 oraz pkt 17 w zakresie wyrazów „bez odszkodowania” załącznika nr 1 do uchwały nr LXII/424/2023 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 26 października 2023 r. w sprawie Regulaminu amatorskiego połowu ryb w jeziorze w Kaczlinie – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Sierakowie podjęła uchwałę nr LXII/424/2023 w sprawie Regulaminu amatorskiego połowu ryb w jeziorze w Kaczlinie, zwaną dalej „uchwałą”. Uchwałę podjęto na podstawie „art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)”. Załącznikiem nr 1 do przedmiotowej uchwały jest „Regulamin amatorskiego połowu ryb w jeziorze w Kaczlinie”, zwany dalej „regulaminem”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 31 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), zgodnie z którym: „Na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: (...) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Upoważnienie zawarte w tym przepisie sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym pojęcie „zasady i tryb korzystania” zawiera w sobie kompetencję organu stanowiącego gminy do formułowania w stosunku do terenów i urządzeń użyteczności publicznej norm i zasad prawidłowego postępowania, ustalania obowiązujących reguł zachowania się, określenia ustalonego porządku zachowania się. W konsekwencji oznacza to uprawnienie rady gminy do wprowadzenia reguł dotyczących obowiązującego sposobu zachowania się podmiotów, które przebywają na terenach lub w obiektach, o jakich mowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19). Sformułowanie „zasady i tryb korzystania” mieści w sobie także kompetencję do ustalania norm i zasad postępowania gwarantujących właściwą eksploatację obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej obejmuje również tworzenie warunków do

niezakłócanej i bezpiecznej realizacji prawa do korzystania z obiektów użyteczności publicznej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 21 października 2021 r., III SA/Po 360/20).

Wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada nie ma jednakże niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie. Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym wyznacza obowiązujący porządek prawny. Zatem zasady ustanowione przez radę nie mogą wkraczać w materię uregulowaną w przepisach aktów wyższego rzędu.

Stanowiąc zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej rada winna treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśniać te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA o/z we Wrocławiu z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92). W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W pkt 5 regulaminu zapisano: „Prawo do samodzielnego wędkowania ma wędkarz, który ukończył 18 lat. Amatorski połów ryb przez dzieci do lat 17, może odbywać się tylko pod opieką osoby pełnoletniej”.

Zdaniem organu nadzoru, regulowanie kwestii podmiotów uprawnionych do dokonywania amatorskiego połowu ryb nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883), amatorski połów ryb może uprawiać osoba posiadająca dokument uprawniający do takiego połowu, zwany dalej „kartą wędkarską” lub „kartą łowiectwa podwodnego”, a jeżeli połów ryb odbywa się w wodach uprawnionego do rybactwa – posiadająca ponadto jego zezwolenie. Z obowiązku posiadania karty wędkarskiej są zwolnione osoby do lat 14, z tym że mogą one uprawiać amatorski połów ryb wyłącznie pod opieką osoby pełnoletniej posiadającej taką kartę (ust. 3). Z obowiązku posiadania karty wędkarskiej lub karty łowiectwa podwodnego są zwolnieni cudzoziemcy czasowo przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, posiadający zezwolenie, o którym mowa w ust. 2. Z obowiązku tego są także zwolnione osoby uprawiające amatorski połów ryb w wodach znajdujących się w obiektach przeznaczonych do chowu lub hodowli ryb, jeżeli uzyskały od uprawnionego do rybactwa zezwolenie na połów w tych wodach (ust. 4). Kartę wędkarską wydaje się osobie, która ukończyła 14 lat. Kartę łowiectwa podwodnego wydaje się osobie, która ukończyła 18 lat (ust. 6).

Z przytoczonych powyżej unormowań wynika, iż w przepisach prawa powszechnie obowiązującego została już szczegółowo uregulowana kwestia kręgu podmiotów uprawnionych do amatorskiego połowu ryb, w tym również wymagań – dotyczących zarówno wieku, jak i obowiązku posiadania stosownych uprawnień przez osoby dokonujące takiego połowu. Ponowne regulowanie tych kwestii jest nieuprawnionym modyfikowaniem przepisów ustawowych i tym samym stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z pkt 2 regulaminu: „Okres połowu ryb trwa od 1 maja do 31 października. Jeżeli początek lub koniec okresu połowu ryb lub okresu ochronnego przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, okresy te zostają skrócone odpowiednio o ten dzień”. Stosownie do pkt 3 regulaminu: „Zabrania się łowić od zachodu do wschodu słońca zgodnie z kalendarzem: 1 godz. przed - 1 godz. po”. W pkt 8 regulaminu zapisano: „Nie wolno łowić ryb w ustalonych dla nich okresach i miejscach ochronnych jak tarliska, mateczniki i wyłączonych z odłowów wędkarskich”. Zgodnie z pkt 10 regulaminu: „Zakazuje się połowu ryb z łodzi oraz ze sprzętu używanego do rekreacji np.: kajak, rower wodny”. Stosownie do pkt 11 regulaminu: „Ilość dziennego połowu ryb ogranicza się do: okoń - 2 szt., amur - 2 szt., sandacz - 2 szt., lin - 2 szt., szczupak - 2 szt., karp - 2 szt. Łączny dzienny odłów nie może przekraczać 5 kg”. W pkt 12 regulaminu zapisano: „Wprowadza się szczególne ograniczenia połowu następujących gatunków ryb: - amura o wymiarze dolnym do 50 cm, - karpia o wymiarze dolnym do 35 cm, - lina o wymiarze dolny o 30 cm, - okonia o wymiarze dolnym do 25 cm; okres ochronny 15 kwietnia do 30 kwietnia, - sandacza o wymiarze dolnym do 50 cm; okres ochronny od 01 stycznia do 31 maja, - szczupaka o wymiarze dolnym do 50 cm; okres ochronny od 01 stycznia do 30 kwietnia”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe postanowienia regulaminu naruszają prawo w stopniu istotnym. W zakresie upoważnienia ustawowego do ustalenia zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się bowiem materia, która na mocy upoważnienia z art. 7

ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym – przekazana została do uregulowania w drodze zezwolenia uprawnionego organu. Zgodnie z powyższym przepisem, posiadanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 2, potwierdza dokument wydany w postaci papierowej lub elektronicznej przez uprawnionego do rybactwa w obwodzie rybackim określający podstawowe warunki uprawiania amatorskiego połowu ryb ustalone przez uprawnionego do rybactwa 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że unormowania wynikające z pkt 2, 3, 8, 10, 11 i 12 regulaminu nie należą do materii regulowanej w drodze aktu prawa miejscowego, są natomiast elementami określanymi w indywidualnie wydawanym zezwoleniu na amatorski połów ryb. Organem właściwym do wydania takiego zezwolenia jest Burmistrz Gminy Sieraków, stosownie do 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 rybactwie śródlądowym.

Stosownie do pkt 9 regulaminu: „Możliwe jest wprowadzenie czasowych ograniczeń w łowieniu ryb, szczególnie w przypadku zarybiania jeziora”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 ust. 3 pkt 2 i ust. 7 ustawy o rybactwie śródlądowym. Zgodnie z art. 17 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu ochrony ryb i zapewnienia rybom możliwości odbycia tarła, zarząd województwa może w drodze uchwały wskazać miejsce i czas, w którym obowiązuje całkowity albo częściowy zakaz amatorskiego połowu ryb. Zabronione jest uprawianie amatorskiego połowu ryb w miejscu i czasie wskazanym w uchwale (art. 17 ust. 7). Naruszenie omawianego zakazu stanowi wykroczenie z art. 27b ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o rybactwie śródlądowym.

W pkt 14 regulaminu zapisano: „Wędkarz zobowiązany jest do posiadania zezwolenia, dokumentu potwierdzającego tożsamość i miary służącej do pomiaru złowionych ryb. Na żądanie osób upoważnionych do kontroli wędkarz ma obowiązek okazać dokumenty”. Stosownie do pkt 15 regulaminu: „Burmistrz Gminy Sieraków upoważnia osoby, które uprawnione są do kontroli przestrzegania warunków określonych niniejszym regulaminem”.

Przytoczone regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ nie dotyczą zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Postanowienia te odnoszą się bowiem do zasad obowiązujących podczas amatorskiego połowu ryb, które zostały już uregulowane w ustawie o rybactwie śródlądowym.

Zgodnie z art. 23 pkt 1 ustawy o rybactwie śródlądowym, w czasie wykonywania czynności służbowych strażnik Państwowej Straży Rybackiej jest uprawniony do kontroli dokumentów uprawniających do połowu ryb u osób dokonujących połowu oraz dokumentów stwierdzających pochodzenie ryb u osób przetwarzających lub wprowadzających ryby do obrotu. W ust. 4 tej regulacji wskazano ponadto, że Strażnik Państwowej Straży Rybackiej jest uprawniony do zatrzymywania za pokwitowaniem dokumentów, o których mowa w pkt 1, z tym że dokumenty te wraz z wnioskiem o ukaranie przekazuje się w terminie 7 dni do sądu. W myśl art. 25 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym, uprawnienia, o których mowa w art. 23 pkt 1-3 i 4 lit. b tej ustawy przysługują także Strażnikowi Społecznej Straży Rybackiej. Zgodnie z art. 27a ust. 1 pkt 2 omawianej ustawy, kto „dokonując amatorskiego połowu ryb: a) 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, b) 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 karze nagany.

W pkt 17 regulaminu zapisano: „Naruszenie postanowień niniejszego regulaminu będzie stanowiło podstawę do unieważnienia zezwolenia bez odszkodowania i będzie powodowało konieczność bezzwłocznego opuszczenia przez wędkarza miejsca wędkowania”.

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie wyrazów „bez odszkodowania” powyższe postanowienie regulaminu wykracza poza upoważnienie ustawowe i tym samym narusza prawo stopniu istotnym. Kwestionowany fragment zapisu regulaminu nawiązuje bowiem do problematyki odpowiedzialności

odszkodowawczej, której podstawy określone są w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.). Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku wyrządzenia szkody są natomiast ostatecznie oceniane przez sądy powszechne w ramach kompetencji tych sądów, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność), jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Problematyka odpowiedzialności prawnej właścicieli obiektów użyteczności publicznej lub podmiotów z nich korzystających nie jest więc kwestią, która może być odmiennie uregulowana w odniesieniu do gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej, czy też z uwagi na specyfikę uwarunkowań lokalnych na obszarze danej jednostki samorządowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 4 sierpnia 2020 r., III SA/Po 324/20).

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Sierakowie

Burmistrz Gminy Sieraków