



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 czerwca 2025 r.

Poz. 4889

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.127.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 maja 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność ust. 1, ust. 2 pkt 2.1. i 2.10., ust. 3 pkt 3.1., 3.2., 3.3. lit. d, 3.8., 3.9., 3.10., ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały nr XII/99/2025 Rady Gminy Drawsko z dnia 30 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu amatorskiego połowu ryb na Jeziorze Piast w Gminie Drawsko - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Drawsko podjęła uchwałę nr XII/99/2025 w sprawie uchwalenia Regulaminu amatorskiego połowu ryb na Jeziorze Piast w Gminie Drawsko, dalej jako "uchwała". Regulamin amatorskiego połowu ryb obowiązujący na Jeziorze Piast stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Regulamin".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 maja 2025 r.

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

Jak stanowi przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.), dalej jako "u.s.g." - 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. Rada gminy została zatem wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże - w ocenie organu nadzoru - powyższe umocowanie nie daje organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 u.s.g. (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Sformułowanie "zasady i tryb

korzystania" mieści w sobie nadto 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, CBOSA).

Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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.

Podnieść należy, iż podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. znajduje zastosowanie wtedy, gdy z innej ustawy nie wynika odrębna podstawa prawna regulująca w sposób bardziej precyzyjny delegację ustawową umocowującą organy samorządu gminy do określenia trybu i zasad korzystania z konkretnych urządzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie (por. wyrok NSA z 31 stycznia 2023 r., III OSK 1076/22, CBOSA).

Zagadnienia dotyczące zasad połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych, w tym warunki amatorskiego połowu ryb, zostały określone w ustawie z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883), dalej jako "u.r.ś." - jak i w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków ochrony i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1373), dalej jako "rozporządzenie".

Zdaniem organu nadzoru, w sytuacji, gdy ww. przepisy odrębne regulują zasady wykonywania amatorskiego połowu ryb, to nie jest dopuszczalnym regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jak już zaakcentowano powyżej, przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. obejmuje tylko takie sprawy, które nie pozostają w zakresie regulacji innych aktów prawnych.

W ust. 1 oraz w ust. 2 pkt 2.1. Regulaminu rada zawarła uregulowania dotyczące podmiotów uprawnionych do dokonywania amatorskiego połowu ryb, w tym również wymagań umożliwiających wykonywanie takiego połowu.

W ocenie organu nadzoru, regulowanie ww. kwestii nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jak stanowi art. 7 ust. 2 u.r.ś: "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 (art. 7 ust. 3 u.r.ś.). 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 (art. 7 ust. 4 u.r.ś.). Kartę wędkarską wydaje się osobie, która ukończyła 14 lat. Kartę łowiectwa podwodnego wydaje się osobie, która ukończyła 18 lat (art. 7 ust. 6 u.r.ś.).

Z przytoczonych powyżej unormowań wynika, że 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.

Organ nadzoru podziela pogląd WSA w Łodzi wyrażony w wyroku z 8 lutego 2017 r., III SA/Łd 35/17, CBOSA, zgodnie z którym: "W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie

poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą".

W ust. 2 pkt 2.10. Regulaminu rada zawarła regulacje dotyczące "kontroli i odpowiedzialności wędkujących", wskazując m.in. podmioty uprawnione do kontroli wędkarzy (lit. a), obowiązki kontrolowanego wędkarza (lit. b).

Ww. regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., albowiem nie dotyczą zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Ponadto szczegółowe uprawnienia strażników Państwowej Straży Rybackiej reguluje art. 23 pkt 1 -11 u.r.ś.

Rada przyjęła w ust. 2 pkt 2.10. lit. c Regulaminu, że: "naruszenie przez wędkarza niniejszego Regulaminu oraz zasad zawartych w zezwoleniu wydanym przez uprawnionego do rybactwa, pociąga za sobą konsekwencje wynikające z ustawy o rybactwie śródlądowym". Z kolei w ust. 5 pkt 5.8. Regulaminu rada postanowiła, że: "Naruszenie zakazów oraz niedopełnienie obowiązków wynikających z niniejszego Regulaminu skutkuje odpowiedzialnością karną".

Organ nadzoru zwraca uwagę, że norma kompetencyjna wynikająca z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie obejmuje upoważnienia do stanowienia przepisów w zakresie odpowiedzialności cywilnej czy karnej. W pojęciu zasad i trybu korzystania z obiektów użyteczności publicznej nie mieści się bowiem regulacja dotycząca odpowiedzialności podmiotów korzystających z tych terenów. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie uprawnia do wprowadzania do aktu prawa miejscowego jakichkolwiek przepisów ustalających lub modyfikujących odpowiedzialność karną i cywilną (por. wyroki WSA w Poznaniu z 16 listopada 2011 r., IV SA/Po 672/11, CBOSA; z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19, CBOSA; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Wskazuje się także, że art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. nie zawiera delegacji do odrębnego uregulowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo związane z korzystaniem z takich obiektów i urządzeń (por. wyrok NSA z 9 lutego 2022 r., III OSK 4921/21, CBOSA). W pojęciu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się więc regulowanie jakichkolwiek sankcji za niezgodne z prawem korzystanie z tych obiektów i urządzeń.

W ust. 3 pkt 3.1. Regulaminu rada określiła szczegółowe warunki amatorskiego połowu ryb, w tym np. wymagania dotyczące wędki, czy związane z łowieniem ryb spod lodu. W ust. 3 pkt 3.2. Regulaminu rada zawarła uregulowania dotyczące przynęt. W ust. 5 pkt 5.2. Regulaminu rada określiła wymiary ochronne ryb. Dodatkowo w ust. 5 pkt 5.3. Regulaminu ustalono okresy ochronne poszczególnych gatunków ryb. Z kolei w ust. 3 pkt 3.9. rada określiła wymagania dotyczące podrywki siatki wędkarskiej.

Tymczasem w rozporządzeniu ustawodawca uregulował zarówno warunki amatorskiego połowu ryb (w zakresie chociażby wymagań dotyczących wędki, przynęt czy łowienia ryb spod lodu) - § 2 ust. 2 i 4 rozporządzenia, wymiary ochronne dla wyszczególnionych gatunków ryb, które można łowić (§ 6 rozporządzenia), jak również określił okresy ochronne dla poszczególnych gatunków ryb (§ 7 rozporządzenia), czy określił wymagania dotyczące siatki podrywki wędkarskiej (§ 2 ust. 5 rozporządzenia).

W konsekwencji uznać należy, iż powyższe unormowania Regulaminu dotyczące tych samych kwestii ujętych już w rozporządzeniu, zostały podjęte z istotnym naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w normie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

W ust. 4 Regulaminu rada ustaliła dozwolone metody połowu ryb. Do metody połowu odnosi się również ust. 3 pkt 3.3. lit. d i pkt 3.8. Regulaminu. Natomiast w ust. 5 pkt 5.5.-5.7. rada przyjęła limity połowu.

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 u.r.ś. – przekazana została do uregulowania w drodze zezwolenia uprawnionego organu. Zgodnie z powyższym przepisem: "Posiadanie zezwolenia (...) 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 ww. unormowania 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 wójt (burmistrz, prezydent miasta), stosownie do treści art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 7 ust. 2 i 2a u.r.ś.

Ponadto w ust. 3 pkt 3.10. Regulaminu, przyjmując, że: "Martwe i żywe ryby przeznaczone na przynętę mogą być użyte wyłącznie w łowisku, z którego zostały pozyskane" - rada dokonała modyfikacji przepisu art. 7 ust. 1a u.r.ś.: "Ryby przeznaczone na przynętę mogą być wprowadzone wyłącznie do wód, z których zostały pozyskane".

Podobnie w ust. 5.1. Regulaminu rada postanowiła, że: "Wymiar ochronny ryby stanowi długość od początku głowy do najdalszego krańca płetwy ogonowej". Jak stanowi natomiast § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia: "Wymiar ochronny (...) ustala się: 1) w przypadku ryb - mierząc długość ryby od początku zamkniętego pyska do końca najdłuższego promienia płetwy ogonowej". Rada dokonała zatem niedozwolonej modyfikacji przepisu rozporządzenia.

W ust. 5.4. Regulaminu rada przyjmując, że: "Jeżeli pierwszy lub ostatni dzień okresu ochronnego dla określonego gatunku ryb przypada w dzień ustawowo wolny od pracy, okres ochronny ulega skróceniu o ten dzień. Skrócenie okresu ochronnego nie dotyczy węgorza", dokonała niedozwolonej modyfikacji przepisu § 7 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym: "Jeżeli pierwszy albo ostatni dzień okresu ochronnego dla określonego gatunku ryb lub raków, z wyjątkiem gatunku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 [jesiotra ostronosego - przypis własny organu nadzoru], przypada w dzień ustawowo wolny od pracy, okres ochronny ulega skróceniu o ten dzień".

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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Drawsko

Wójt Gminy Drawsko