



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 28 lipca 2023 r.

Poz. 4925

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 68/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 28 lipca 2023 r.

Na podstawie przepisu 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 oraz z 2023 r. poz. 572)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLIX/30/2023 Rady Powiatu Grudziądzkiego z dnia 21 czerwca 2023 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Społecznej Straży Rybackiej Powiatu Grudziądzkiego.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XLIX/30/2023 Rada Powiatu Grudziądzkiego ustaliła Regulamin Społecznej Straży Rybackiej Powiatu Grudziądzkiego, w formie załącznika do uchwały. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 czerwca 2023 r. Zawiadomieniem z 20 lipca 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tej uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 26 lipca 2023 r. Powiat Grudziądzki nie zakwestionował zgłoszonych zarzutów i wskazał na możliwość zmiany tej uchwały.

Podstawę prawną analizowanej uchwały stanowi art. 24 ust. 1a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 883) – zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do treści powołanego przepisu: „Regulamin Społecznej Straży Rybackiej uchwała rada powiatu.” Zakres tej kompetencji został określony w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru specjalistycznego nad Społeczną Strażą Rybacką oraz ramowego regulaminu tej straży (Dz.U. Nr 49, poz. 489), które treścią „ramowego regulaminu” określa szczegółową organizację i sposób działania tej straży.

Zakwestionowanej uchwale należy zarzucić naruszenie przepisów ustrojowych właściwych dla organu stanowiącego powiatu oraz szczegółowych przepisów prawa materialnego, które określają granice upoważnienia do nadania Regulaminu (załącznik do uchwały).

Istotne konsekwencje prawne wynikają z dyspozycji § 2 uchwały, mocą którego Rada Powiatu uchyliła wcześniejszą uchwałę nr IV/5/99 w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Społecznej Straży Rybackiej oraz nadanie jej regulaminu. Taka redakcja przepisu oznacza cofnięcie zgody na utworzenie Straży, a w konsekwencji bezprzedmiotowym jest ustalenie nowej treści regulaminu dla tej Straży. Wobec tego uprawnionym jest wniosek o wewnętrznej sprzeczności regulacji uchwały, która uchyla zgodę i ustala treść regulaminu. Tym samym uchwała narusza zasadę określoności przepisów prawna oraz zasadę zaufania obywateli do państwa, które wynikają z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Przywołana klauzula wymaga, aby decyzje i stanowione przepisy prawa w jasny i spójny sposób realizowały nadane kompetencje. W wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, CBOSA) wyjaśnił: „Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji.”

W wyniku wejścia w życie tej uchwały OPZW w Toruniu nie posiada już zgody na utworzenie Społecznej Straży Rybackiej (kompetencja rady powiatu określona w art. 24 ust. 1 ustawy), a w obrocie prawnym pozostaje tylko uchwała określająca strukturę organizacyjną Straży (kompetencja określona w art. 24 ust. 1a ustawy). Podstawą działania takiej Straży są oba wskazane rozstrzygnięcia rady powiatu (obie kompetencje są wzajemnie uwarunkowane).

Stosownie do treści § 4 uchwały jej wejście w życie zostało powiązane z ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W art. 13 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustalono katalog aktów, które mogą być ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w tym mogą być to akty prawa miejscowego. Analizowania uchwał nie spełnia cech aktu prawa miejscowego w zakresie: ustawowej podstawowej podstawy prawnej jej podjęcia oraz braku powszechnego-generalnego adresata postanowień regulaminu (wewnętrznej organizacji tej instytucji).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego.”

„W doktrynie podkreśla się też wymóg zgodności prawa miejscowego z upoważnieniem ustawowym I zgodnie z takim zapatrywaniem „aktem prawa miejscowego posiadającym walor przepisu prawnego powszechnie obowiązującego [...] może być tylko taki przepis, który zawarty jest w wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania oraz mieszczącym się w granicach upoważnienia ustawowego akcie wykonawczym, podjętym przez organ upoważniony do stanowienia prawa i należycie ogłoszonym”. (B. Dolnicki, K. Darowska-Szczepanek [w:] R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, R. Marchaj, C. Martysz, A. Wierzbica, B. Dolnicki, K. Darowska-Szczepanek, Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Warszawa 2020, art. 40.) „Oznacza ono, że akty prawa miejscowego, jako akty o charakterze zależnym (pochodnym), muszą być stanowione na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, i to upoważnienia wyraźnego, a nie tylko pośrednio wynikającego z przepisów ustawowych. Każde upoważnienie ustawowe powinno zawierać zarówno elementy proceduralne, jak i materialne, a więc wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego w określonej przedmiotowo dziedzinie.” (D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, art. 40.)

W niniejszej sprawie przepis art. 24 ust. 1a ustawy wskazuje tylko na organ i jego zadanie z oznaczeniem nazwy aktu, natomiast zakres (granice) upoważnienia wynikają z treści rozporządzenia. Wobec tego uchwała tego rodzaju nie jest podejmowana „na podstawie i w granicach” ustawy.

Powierzenie ustalenia w formie rozporządzenia zakresu organizacji działania straży („ramowego regulaminu”) wynika ze specyfiki tej regulacji, która dotyczy tylko wewnętrznego porządku działania Straży. Natomiast jej zadania i kompetencje ustalono w ustawie. Uchwała nie kształtuje sytuacji prawnej mieszkańców powiatu, w tym np. zakresu usług lub świadczeń publicznych. Regulamin straży odnosi się wyłącznie do jej struktury, natomiast nie dotyczy prawnego zakresu działania straży jako formacji porządkowej oraz kompetencji strażników. Zagadnienia te szczegółowo określa komentowana ustawa (art. 23, 24, 25), jak również przepisy wykonawcze (np. rozporządzenie z dnia 8 stycznia 2002 r. Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie zakresu i warunków współpracy Państwowej Straży Rybackiej ze Społeczną Strażą Rybacką). Podobnie status strażnika jest określony przepisami ustawy i rozporządzeń, w tym wiąże się z nadaniem legitymacji i odznaki przez starostę (rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 9 maja 1997 r. w sprawie praw i obowiązków pracowniczych, zasad wynagradzania, wzorów oznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażników Państwowej Straży Rybackiej oraz wzoru oznaki i legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej).

Analizowana uchwała nie mieści się również w upoważnieniu do wydawania aktów prawa miejscowego, który został określony w art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Uchwała jest podejmowana w sprawie indywidualnej, która polega na rozpatrzeniu wniosku organizacji o utworzenie takiej straży, a w przypadku decyzji pozytywnej ustala się jej regulamin. Wobec tego uchwała ma charakter aktu wewnętrznego i indywidualnego, natomiast obowiązek urzędowego ogłoszenia dotyczy aktów prawa miejscowego (przepisów powszechnie obowiązujących) lub innych aktów jeżeli przepis szczególny tak stanowi, stosownie do art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustalono katalog aktów. Wobec tego uzasadniony jest zarzut, że regulacja

§ 4 tej uchwały, przewidująca jej wejście w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa narusza przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W nawiązaniu do podstawy prawnej, zarzucając naruszenie zakresu upoważnienia należy zakwestionować § 1 i 2 regulaminu, które określają zasięg terytorialny działania Społecznej Straży Rybackiej do jezior w użytkowaniu Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Toruniu, a także zmieniają nazwę Straży poprzez dodatkowe wskazanie Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego w Toruniu (zwanego również: OPZW w Toruniu).

Należy wrócić uwagę, że przepisy art. 24 ust. 1 i 1a ustawy posługują się nazwą indywidualną tej instytucji - rada powiatu może utworzyć albo wyrazić zgodę na utworzenie jednej „Społecznej Straży Rybackiej”, którą zarządza komendant. Alternatywa spójnika „albo” w art. 24 ust. 1 „oznacza, że rada powiatu może albo sama utworzyć SSR, albo wyrazić zgodę na utworzenie SSR, ale nie może zrobić jednego i drugiego” (argumenty wykładni przedstawiono w komentarzu Wojciecha Radeckiego, Prawo o rybactwie śródlądowym. Komentarz, Wrocław 1997, st. 263.) Dlatego wątpliwym jest tworzenie kilku takich instytucji na terenie powiatu. „Jeżeli w powiecie SSR już istnieją organizacje społeczne lub uprawnionych do rybactwa mogą jedynie przystąpić do istniejącej” (cyt. komentarz).

Podobny pogląd przedstawiono w orzecznictwie: „w ocenie Sądu zasadnym jest argument wskazany przez Radę Powiatu, że na terenie powiatu powinna funkcjonować jedna straż rybacka, w ramach której działają jednostki terenowe. Przemawiają za tym względy natury organizacyjnej oraz funkcjonalnej. Jak to już zostało zauważone powyżej, w ramach istnienia jednej straży rybackiej dopuszczalne jest zawarcie porozumienia na podstawie którego nadzorem istniejącej już Społecznej Straży Rybackiej objęte zostaną akweny użytkowane przez innych dzierżawców aniżeli Polski Związek Wędkarski z siedzibą okręgu w P..” (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2012 r. IV SA/Po 550/12) Ponadto oznaczanie zasięgu terytorialnego wykracza poza dozwolony zakres regulacji „ramowego regulaminu”.

Wobec tego Straż współdziała z Państwową Strażą Rybacką formalnie na wszystkich akwenach powiatu grudziądzkiego, ale z uwzględnieniem faktycznych możliwości podejmowania działań (właściwość miejscową Straży wyznaczają granice właściwości organów powiatu). Zasady i tryb podejmowania „współdziałania” reguluje właściwe rozporządzenie. Pomimo samodzielności w wykonywaniu bieżących zadań, Straż jest instytucją prawa publicznego ponieważ z zasady jest tworzona przez organy powiatu w celu wykonywania zadań publicznych (ustawowych). Nie zmienia takiej kwalifikacji możliwość utworzenia i prowadzenia takiej straży przez organizacje społeczne.

Przedstawiona wykładnia znajduje potwierdzenie w treści uchwały Rady Powiatu Grudziądzkiego nr IV/5/99 w sprawie wyrażenia zgody na utworzenie Społecznej Straży Rybackiej na terenie powiatu Grudziądzkiego z oznaczeniem tworzących go gmin. Wobec tego zapisy § 1 i 2 kwestionowanego regulaminu odbiegają od zgody Rady Powiatu na utworzenie Straży i są sprzeczne art. 24 ust. 1 ustawy.

Ponadto należy zakwestionować szerokie i niedookreślone znaczeniowo uprawnienie OPZW do „koordynacji działania” Straży ustalone w § 3 ust. 1 regulaminu, w opozycji do ustawowych zadań powierzonych wyłącznie strażnikom i komendantowi, który kieruje Strażą (art. 23 i 24 ustawy). Należy podkreślić, że uprawnienia podmiotu tworzącego nie są ujęte w przepisach ustawy oraz w rozporządzeniu.

W § 5 ust. 3 regulaminu ustalono obowiązek składania kwartalnych sprawozdań Staroście. Ustalenie regulacji dotyczącej sprawozdawczości wyłącznie wobec starosty wskazuje na naruszenie takiego obowiązku wobec wojewody, który ustalono w § 1 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie zasad sprawowania nadzoru specjalistycznego nad Społeczną Strażą Rybacką oraz ramowego regulaminu tej straży.

W § 6 regulaminu określono wymagane kwalifikacje strażników - jest to zagadnienie, które należy do materii regulowanej ustawą i rozporządzeniem (art. 24 ust. 4 w zw. z art. 22 ust. 4 ustawy stanowi odesłanie do przepisów ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych). Jednocześnie treść regulaminu nie uwzględnia przepisów rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 9 maja 1997 r. w sprawie praw i obowiązków pracowniczych, zasad wynagradzania, wzorów oznak, legitymacji służbowej, odznaki służbowej i umundurowania strażników Państwowej Straży Rybackiej oraz wzoru oznaki i legitymacji strażnika Społecznej Straży Rybackiej (Dz.U. Nr 55, poz. 354), w którym określono wymagania kwalifikacyjne strażników dotyczące warunku wykształcenia.

Ponadto poza zakres zagadnień ustalonych w „ramowym regulaminie” wykracza zapis § 15 regulaminu dotyczący przetwarzania danych osobowych, który stanowi zbędne powtórzenie art. 24a ustawy (uprawnienie przetwarzania danych osobowych w tym przypadku wynika z ustawy, a nie z aktów wewnętrznych).

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP. Wobec tego Rada Powiatu Grudziądzkiego podejmując uchwałę nr XLVII/17/2023 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw, rozporządzeń oraz Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Wicewojewoda Józef Ramlau