



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 lutego 2024 r.

Poz. 1737

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.7.2024.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 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, 7 ppkt a) i c) oraz pkt 8 „Regulamin korzystania ze strefy wędkowania – strefa C”, o którym mowa w § 1 uchwały nr LXXIV/921/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 28 grudnia 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego „Żwirki” w Obornikach przy ul. Kowanowskiej 38 a - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Obornikach uchwałą nr LXXIV/921/23 zmieniła uchwałę nr LXIV/793/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie regulaminu korzystania z Kompleksu Rekreacyjno-Sportowego „Żwirki” w Obornikach przy ul. Kowanowskiej 38 a, zmienionej uchwałą nr LXXII/868/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 25 października 2023 r., ustalając nowe brzmienie "Regulaminu korzystania ze strefy wędkowania – strefa C" - zwanego dalej "Regulaminem".

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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688), art. 7 ust. 2 w zw. z ust. 2a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U z 2022 r. poz. 883) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 679)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 stycznia 2024 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodnie z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 2023 r. poz. 40 ze zm.) - zwanej dalej "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; 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). Żadne inne zapisy, poza ww. zasadami i trybem korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mogą być zatem objęte regulacją wydawaną na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g.

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. ww. 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) - zwanej dalej "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) - zwanego dalej "rozporządzeniem".

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 wskazywano przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte regulacjami nadrzędnych aktów prawnych takich jak ustawy czy rozporządzenia. W pkt 7 ppkt a) Regulaminu Rada Miejska w Obornikach ustaliła wymiary ochronne ryb, które obowiązują na terenie łowiska (strefie wędkowania - strefie C). Dodatkowo w pkt 7 ppkt c) Regulaminu ustalono okresy ochronne poszczególnych gatunków ryb, obowiązujące na terenie ww. łowiska. Tymczasem w rozporządzeniu ustawodawca uregulował już zarówno wymiary ochronne dla wyszczególnionych gatunków ryb, które można łowić (§ 6 rozporządzenia) jak i określił okresy ochronne dla poszczególnych gatunków ryb (w § 7 tego rozporządzenia). W konsekwencji uznać należy, iż zawarte w pkt 7 ppkt a) i ppkt c) Regulaminu zapisy dotyczące tych samych kwestii, obowiązujące na terenie przedmiotowego łowiska zostały podjęte z istotnym naruszeniem upoważnienia ustawowego zawartego w normie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jak już wskazywano, przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

W pkt 8 Regulaminu Rada Miejska w Obornikach zawarła regulacje dotyczące "kontroli wędkujących" stanowiąc, iż "a) wędkujący ma obowiązek poddać się kontroli prowadzonej przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia z mocy prawa oraz osoby upoważnione przez Burmistrza Obornik, b) na żądanie kontrolujących wędkarz ma obowiązek okazać: dokumenty, sprzęt wędkarski i przynęty, c) w przypadku naruszenia przepisów prawa regulujących amatorski połów ryb, a w szczególności ustawy o rybactwie śródlądowym, wędkarz ponosi odpowiedzialność na zasadach powszechnych". Tymczasem to do obowiązków Państwowej Straży Rybackiej należy kontrola przestrzegania przepisów u.r.ś. oraz przepisów wydanych na jej podstawie, w tym ww. rozporządzenia (art. 22 ust. 2 u.r.ś.). Na mocy art. 23 u.r.ś. strażnik Państwowej Straży Rybackiej, w czasie wykonywania czynności służbowych jest uprawniony zarówno do

kontroli dokumentów uprawniających do połowu ryb u wędkarza (pkt 1) jak i do kontroli przedmiotów służących do połowu ryb (pkt 2). Dodatkowo 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; z 23 stycznia 2020 r., IV SA/Po 795/19; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 22 sierpnia 2019 r., II SA/Go 405/19, CBOSA). Wskazuje się także, iż 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 pkt 2 Regulaminu Rada Miejska w Obornikach postanowiła, iż "Nad korzystaniem z wód ww. zbiorników na potrzeby amatorskiego połowu ryb nadzór prowadzi Burmistrz Obornik". Dodatkowo wskazano, że "Burmistrz Obornik może powierzyć nadzór, o którym mowa w pkt 3, organizacjom społecznym, stowarzyszeniom, fundacjom, których statutowymi celami działania są w szczególności: edukacja ekologiczna i propagowanie działalności proekologicznej, ochrona środowiska" (pkt 3 Regulaminu). Tymczasem zdaniem organu nadzoru znaczenie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, o których nowa w art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. polega na tym, że adresuje się je do osób korzystających z takich obiektów lub urządzeń, które winny się im podporządkować, gdyż w przeciwnym razie nie będą dopuszczone lub zostaną pozbawione możliwości korzystania z tych obiektów i urządzeń (por. wyrok WSA w Poznaniu z 26 października 2023 r., IV SA/Po 532/23, CBOSA). Poza zakresem wskazanego upoważnienia pozostają sprawy związane z zasadami i trybem gospodarowania i korzystania z tego mienia przez jednostkę (podmiot) nim gospodarującą (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA). W konsekwencji za wykraczające poza upoważnienie ustawowe uznać należy ww. zapisy Regulaminu, które regulują kwestie nadzoru nad przedmiotowym łowiskiem.

Jak już wskazywano organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, jednak wyznaczając te reguły rada gminy nie ma niczym nieskrępowanej swobody w tym zakresie, lecz musi treść podejmowanych regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących jej kompetencji. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Jednocześnie w ocenie organu nadzoru unormowanie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., zakłada uprawnienie rady gminy do określenia w ramach tych zasad, jednej z najistotniejszych zasad korzystania z takich obiektów, tj. zasady korzystania odpłatnego lub korzystania nieodpłatnego (por. wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2022 r., II SA/Wa 2282/21, CBOSA).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec 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 Wielkopolska
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Obornikach

Burmistrz Obornik