



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 lutego 2024 r.

Poz. 2278

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.63.2024.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 23 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 3-5, 8-9 oraz 12-14 załącznika do uchwały nr LXV/513/2024 Rady Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu amatorskiego połowu ryb na zbiornikach wodnych będących własnością Gminy Grodzisk Wielkopolski – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Grodzisku Wielkopolskim podjęła uchwałę nr LXV/513/2024 w sprawie wprowadzenia Regulaminu amatorskiego połowu ryb na zbiornikach wodnych będących własnością Gminy Grodzisk Wielkopolski, dalej „uchwała”. Załącznikiem do przedmiotowej uchwały jest „Regulamin łowisk na obszarze wód będących własnością Gminy Grodzisk Wielkopolski.”, dalej „regulamin”.

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 2023r. poz. 40 ze zmianami) oraz art. 4 ust.2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2021 poz. 679)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 29 stycznia 2024 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.), dalej: „ustawa”, 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 sądownoadministracyjnym przyjmuje się, że użyte w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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, CBOSA). 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 niezakłóconej 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).

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 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.

Podnieść należy, iż podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urządzeń użyteczności publicznej zawarta w art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy 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), 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), dalej „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 ustawy. Jak już wskazywano przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte regulacjami nadrzędnych aktów prawnych takich jak ustawy czy rozporządzenia.

Zgodnie z pkt 3 regulaminu: „Amatorski połów ryb dozwolony jest w okresie od 1 kwietnia do 31 października w porze dziennej, wyłącznie od piątku do niedzieli oraz w święta i dni ustawowo wolne od pracy. W okresie od 1 do 31 listopada dopuszcza się łowienie tylko i wyłącznie metodą spinningową na sztuczną przynętę.”

Stosownie do pkt 4 regulaminu: „Amatorski połów ryb dozwolony jest w godzinach od 6:00 do godziny 20:00, a w okresie od 1 czerwca do 31 sierpnia od godziny 5:00 do godz. 21:00.”

Na podstawie pkt 8 regulaminu: „Ilość dziennego połowu ryb ogranicza się do: karp – 1 szt., amur – 1 szt., lin – 1 szt. Łączny dzienny limit połowu ryb nie może przekroczyć 3kg. Wskazane limity nie obowiązują dla ryby sum.”

W pkt 9 regulaminu Rada Miejska w Grodzisku Wielkopolskim ustaliła, że: „Karpie o wymiarze do 35cm lub o wadze powyżej 5 kg. należy wypuścić z powrotem do wody.”

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, 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 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 3, 4, 8 i 9 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 art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy oraz art. 4 ust. 1 pkt 2, art. 7 ust. 2 i 2a u.r.ś.

W pkt 5 regulaminu zapisano: „Dzieci i młodzież do lat 18 mogą korzystać z łowisk tylko pod opieką osoby dorosłej”.

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 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 (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.

W pkt 12 regulaminu rada zawarła regulacje dotyczące „kontroli wędkujących” stanowiąc, iż: „Wędkarz ma obowiązek poddać się kontroli prowadzonej przez:

- 1) funkcjonariuszy Policji,
- 2) strażników Państwowej Straży Rybackiej,
- 3) osoby upoważnione przez Burmistrza Grodziska Wielkopolskiego.

Z kolei w pkt 13 rada postanowiła, że: „Na żądanie kontrolujących wędkarz ma obowiązek okazania dokumentu tożsamości oraz uiszczonej opłaty, sprzętu oraz przynęt i złowionych ryb.”.

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 m. in. do kontroli dokumentów uprawniających do połowu ryb u wędkarza (pkt 1) jak i do kontroli przedmiotów służących do połowu ryb (pkt 2).

Stosownie do pkt 14 regulaminu: „Gmina zastrzega sobie możliwość wprowadzenia całkowitego lub czasowego ograniczenia połowu ryb”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja została podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 ust. 3 pkt 2 i ust. 7 u.r.ś. Zgodnie z art. 17 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu ochrony ryb i zapewnienia rybom możliwości odzyskania 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 u.r.ś.

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.

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 Wielkopolski

(-) Agata Sobczyk

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Grodzisku Wielkopolskim

Burmistrz Grodziska Wielkopolskiego