



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WNK.DW.IV.4131.6.2024.KJ

*p. N. Szatkowska* →  
19.02.24

Bydgoszcz, 14 lutego 2024 r.

SEKRETARIAT  
GMINA WAGANIEC

WPLYNEŁO: 16.02.2024

Pan

Piotr Kosik

Wójt Gminy Waganiec

Nr .....  
podpis .....  
*K. 1401/2024*

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 9 /2024

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

### stwierdzam nieważność

zarządzenia nr 107.2023 Wójta Gminy Waganiec z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu amatorskiego połowu ryb na obszarze zbiornika wodnego (stawu) położonego w Wagańcu.

### Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2023 r. Wójt Gminy Waganiec wydał zarządzenie nr 107.2023 w sprawie wprowadzenia regulaminu amatorskiego połowu ryb na obszarze zbiornika wodnego (stawu) położonego w Wagańcu. Regulamin stanowi Załącznik nr 1 do niniejszego zarządzenia.

Jako podstawę prawną zarządzenia powołano przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy między innymi gospodarowanie mieniem komunalnym gminy.

W dniu 17 grudnia 2023 r. do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wpłynął wniosek radnego Rady Gminy Waganiec, w którym zwraca się z prośbą o „sprawdzenie zarządzenia pod względem prawnym jak i merytorycznym”. Zarządzenie wpłynęło do organu nadzoru w dniu 19 stycznia 2024 r. Zawiadomieniem z dnia 2 lutego 2024 r., znak: WNK.DW.IV.4131.6.2024.KJ organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności zarządzenia. Wójt Gminy Waganiec w wyznaczonym terminie nie ustosunkował się do stwierdzeń zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru stwierdza, że art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym nie jest wystarczającym umocowaniem do wprowadzenia przez Wójta Regulaminu, ponieważ kompetencję do uchwalania zasad korzystania z gminnych obiektów i urządzeń zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 ma organ stanowiący, tj. rada gminy. Podobne stanowisko wyraża

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 maja 2011 r., II OSK 2301/10, zgodnie, z którym: „Przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. nie daje podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego. Te ostatnie mogą być tworzone przez burmistrza tylko wówczas, gdy przepisy ustaw szczególnych przyznają taką kompetencję organowi wykonawczemu”.

W przypadku stanowienia regulaminu amatorskiego połowu ryb przywołany w podstawie prawnej zarządzenia przepis nie był właściwą podstawą wynikającą z ustaw szczególnych.

Organ nadzoru wskazuje, że treść art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, wyraźnie wskazuje na gospodarowanie mieniem komunalnym, nie zaś określanie zasad korzystania z niego. Jak wprost wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 października 2009 r., II SA/GI 561/09, publ. Lex nr 569873 odróżnić należy pojęcia: zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, czy zasady zarządu mieniem gminy jako akty prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 3 i 4 u.s.g.).

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie zarządzeniem nr 107.2023 z dnia 21 listopada 2023 r. przez Wójta Gminy Waganiec regulaminu amatorskiego połowu ryb na obszarze zbiornika wodnego (stawu), nie może być uznane za gospodarowanie mieniem komunalnym. Gospodarowanie mieniem to ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się mieniem w formach prawem dopuszczalnych. Gospodarowanie mieniem komunalnym jest pojęciem bardzo szerokim, które pozwala wójtowi (burmistrzowi) gminy na samodzielne działanie i podejmowanie wszystkich koniecznych decyzji gospodarczych, co do mienia gminy i bez uzyskiwania zgody rady. Zaznacza się, że pojęcie to obejmuje również czynności, do których podjęcia przez wójta (burmistrza) konieczna jest zgoda rady. W konsekwencji zarządzenie Wójta ingeruje w sferę wyłącznych uprawnień organu stanowiącego, czyli rady gminy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 31 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1175/10, podkreśla, że: „Jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą”, zatem w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest nakładanie i egzekwowanie obowiązków od mieszkańców gminy, na podstawie aktu normatywnego wydanego bez delegacji ustawowej.

Pomimo, że zarzut wydania aktu bez podstawy prawnej jest zarzutem najdalej idącym należy wskazać na inne wady prawne Regulaminu, co może być istotne przy regulacji tego zagadnienia przez Gminę w przyszłości.

W przepisie zawartym w rozdziale II pkt 1 Regulaminu postanowiono: „1. Wędkujący w wodach zbiornika wodnego położonego w Wagańcu, są zobowiązani do przestrzegania przepisów (...) rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie oraz niniejszego Regulaminu.”

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w dniu 27 lipca 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków ochrony i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych (Dz.U. z 2023, poz. 1373) i tym samym straciło moc rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 listopada 2001 r. w sprawie połowu ryb oraz warunków chowu, hodowli i połowu innych organizmów żyjących w wodzie (Dz. U. z 2018 r. poz. 2003).

W ocenie organu nadzoru „regulamin amatorskiego połowu ryb” powinien określać tzw. cechy prawne korzystania z obiektu lub urządzenia będącego przedmiotem normowania (w przedmiotowej sprawie – stawu). Ta z kolei wymaga związku pomiędzy wprowadzaną normą zachowania bądź postępowania a przedmiotem, którego dotyczy. Innymi słowy wprowadzenie nakazu określonego zachowania winno wiązać się bądź wynikać z istoty przedmiotu, którego dotyczy. Skoro staw ma służyć amatorskiemu połowowi ryb, to wprowadzone normy muszą zapewniać mu taki charakter. Wynika z tego, że należy określić reguły wstępu, granice czasowe korzystania, sposób zachowania się na stawie, reguły postępowania przy korzystaniu z urządzeń stawu, określone nakazy i zakazy – a więc wszystkie te elementy, które wiążą się w jakikolwiek sposób z korzystaniem ze stawu.

W świetle powyższego organ nadzoru stwierdza, że każdą regulację odbiegającą od charakteru obiektu, jakim jest staw, bądź niezwiązaną z jego materią należy uznać za nie mieszczącą się w granicach upoważnienia ustawowego. (art. 40 ust. 2 pkt 4 usg)

Szczegółowe warunki uprawiania amatorskiego połowu ryb reguluje ponadto, jak już wskazywano, rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 lipca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków ochrony i połowu ryb w powierzchniowych wodach śródlądowych.

Zgodnie z § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia „Amatorski połów ryb uprawia się: 1) bez stosowania sztucznego światła do lokalizacji i wabienia ryb; 2) za pomocą wędziska o długości, co najmniej 30 cm z przymocowaną do niego linką zakończoną: a) jednym haczykiem z przynętą albo b) nie więcej niż dwoma haczykami, każdy ze sztuczną przynętą imitującą owada klub jego stadia rozwojowe, przy czym każdy haczyk może mieć nie więcej niż dwa ostrza rozstawione w taki sposób, aby nie wykraczały one poza obwód koła o średnicy 30 mm, albo c) sztuczną przynętą wyposażoną w nie więcej niż trzy haczyki, przy

czym każdy haczyk może mieć nie więcej niż cztery ostrza rozstawione w taki sposób, aby nie wykraczały poza obwód koła o średnicy 30 mm.”

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że ponowne regulowanie tych kwestii w Załączniku nr 1 do zarządzenia wydanego przez Wójta Gminy Waganiec i modyfikowanie przepisów ustawowych oraz wykonawczych do ustawy we wskazanym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa. (rozdział III pkt 1 lit. a-c)

W rozdziale III pkt 2 lit. a Regulaminu organ wykonawczy wskazuje, że: „Wędkowanie w wodach zbiornika wodnego położonego w Wagańcu z brzegu dozwolone jest od świtu do zmierzchu”. W ocenie organu nadzoru użyty zwrot „od świtu do zmierzchu” jest zbyt mało precyzyjny, bowiem nie można w sposób jednoznaczny określić przedziału godzin, w jakich korzystający mogą łowić w zbiorniku wodnym (stawie).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że organ wykonawczy w rozdziale III pkt 4 lit a Regulaminu reguluje ponownie zadanie kwestię związaną z zakazem „zabierania złowionych ryb”, która to została uregulowana w rozdziale II pkt 2 Regulaminu.

W rozdziale IV Regulaminu ustalono: „1. Wędkujący ma obowiązek poddać się kontroli prowadzonej przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienie z mocy prawa oraz osoby upoważnione przez Wójta Gminy Waganiec. 2. Na żądanie kontrolujących wędkarz ma obowiązek okazać dokumenty, sprzęt wędkarski.”

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 883) 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. A zatem przytoczone regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego.

W rozdziale V Regulaminu postanowiono, że: „1. W związku z oczyszczeniem i pogłębieniem zbiornika wodnego oraz jego zarybieniem w celu odbudowy fauny i flory, wprowadza się czasowy zakaz połowu ryb do 31 grudnia 2025 r.”

Zgodnie z art. 17 ust. 3 pkt 2 tej ustawy o rybactwie śródlądowym: „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”, natomiast zgodnie z art. 17 ust. 7 przywołanej ustawy, zabronione jest uprawianie amatorskiego połowu ryb w miejscu i czasie wskazanym w uchwale. Naruszenie omawianego zakazu stanowi wykroczenie z art. 27b ust. 1 pkt 2 lit. c tejże ustawy. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru, jedynym organem, który jest uprawniony do ograniczenia amatorskiego połowu ryb jest zarząd województwa. Zatem przywołana regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

W rozdziale VI Regulaminu postanowiono, że: 1. Naruszenie postanowień niniejszego regulaminu będzie powodowało konieczność bezzwłocznego opuszczenia przez wędkarza miejsca wędkowania. 2. W przypadku naruszenia przepisów prawa regulujących amatorski połow ryb, a w szczególności ustawy o rybactwie śródlądowym wędkarz ponosi odpowiedzialność na zasadach powszechnych.”

Organ nadzoru stwierdza, że problematyka odpowiedzialności cywilnej unormowana została w całości w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610). Niedopuszczalne jest zatem, w ocenie organu nadzoru, regulowanie tej kwestii w akcie normatywnym niższej rangi.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, a taki charakter mają przepisy ustanowione przez organ wykonawczy Gminy Waganiec zarządzeniem nr 107.2023 z dnia 21 listopada 2023 r., winny być jednoznaczne, czytelne oraz niebudzące żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem użyte analizowanym Regulaminie sformułowania: „np.” (rozdział II pkt 7) i „tzw. szarpaka” (rozdział III pkt 4 lit. a) oraz „w szczególności” (rozdział VI pkt 2) nie czynią zadość powyższym wymogom.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje na wytyczne zawarte w Zasadach techniki prawodawczej (załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako: „ZTP”), szczególnie na § 124, § 85 ust. 4 oraz z § 87 ust. 1 i 2 ZTP, których to wytycznych nie spełnia Regulamin. Zgodnie z § 124 ust. 1 ZTP podstawową jednostką redakcyjną jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2 ZTP).

Organ nadzoru stwierdza, że zarządzenie nr 107.2023 Wójta Gminy Waganiec z dnia 21 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu amatorskiego połowu ryb na obszarze zbiornika wodnego (stawu) położonego w Wagańcu posiada cechy pozwalające na zaliczenie go do aktów prawa miejscowego. Ma ono charakter generalny, gdyż jest

skierowane do szerokiego kręgu odbiorców - wszystkich korzystających ze „zbiornika wodnego” położonego w Wagańcu oraz ma także charakter abstrakcyjny, gdyż normy w nim wyrażone nie konsumują się przez jednorazowe zastosowanie. Regulacja ta nie dotyczy zdarzeń jednostkowych, ale sytuacji powtarzających się. Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, że ww. akt normatywny spełnia wszystkie przesłanki aktu prawa miejscowego, co z kolei powoduje konsekwencje z zakresu publikacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Naczelną zasadą jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

2 publikacjom

WOJEWODA  
KUJAWSKO-POMORSKI  
Michał Szybel