



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 05 lipca 2024 r.

WP-I.4131.126.2024

**Rada Gminy Michałowice**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721), zwanej dalej : „u.s.g.”

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/19/2024 Rady Gminy Michałowice z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie *Regulaminu korzystania ze zbiorników retencyjnych w miejscowości Michałowice, gmina Michałowice.*

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się w dniu 28 maja 2024 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr III/19/2024 w sprawie *Regulaminu korzystania ze zbiorników retencyjnych w miejscowości Michałowice, gmina Michałowice.*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 u.s.g. W załączniku do uchwały przyjęto Regulaminu korzystania ze zbiorników retencyjnych w miejscowości Michałowice, gmina Michałowice.

Stosownie do treści art. 40 ust. 2 pkt 4 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. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności.

W toku postępowania nadzorczego Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Rady Gminy Michałowice z prośbą o udzielenie informacji, czy Gmina Michałowice jest właścicielem gruntu, na którym znajdują się zbiorniki retencyjne i czy zbiorniki te mają charakter zbiorników naturalnych czy sztucznych.

W dniu 18 czerwca 2024 r. pracownik Urzędu Gminy Michałowice poinformował organ nadzoru, że Gmina Michałowice jest właścicielem działki, na której znajdują się zbiorniki retencyjne oraz że przedmiotowe zbiorniki są zbiornikami sztucznymi.

W obowiązujących aktach prawnych brak jest definicji zbiornika retencyjnego. Przykładowo ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478) w art. 31 ust. 5 i 7 oraz art. 194b ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2 lit. a posługuje się tym terminem. Natomiast rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.) w § 28 ust. 2 oraz § 126 ust. 3 również używa tego terminu. Mając na uwadze zakres przedmiotowy pojęcia szczególną uwagę należy poświęcić § 28 ust. 2 ww. rozporządzenia, dotyczącemu odprowadzania wód opadowych na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych. Niewątpliwie zbiornik retencyjny będzie urządzeniem do gromadzenia i przetrzymywania wód deszczowych (wyrok WSA w Szczecinie z 26 października 2017 r. sygn. akt II SA/Sz 765/17). Ponadto zbiornik retencyjny został wymieniony odrębnie od dołów chłonnych, które mają charakter otwarty, co pozwala na uznanie, że zbiornik retencyjny może być zamknięty (wyrok WSA w Olsztynie z 3 marca 2022 r. sygn. akt II SA/Ol 120/22).

Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 883), zwanej dalej „*u.r.ś.*” do chowu, hodowli lub połowu ryb uprawniony jest właściciel albo posiadacz gruntów pod wodami stojącymi lub gruntów pod wodami, do których stosuje się odpowiednio art. 23 ust. 2 ustawy Prawo wodne (przepisy o śródlądowych wodach stojących stosuje się odpowiednio do wód znajdujących się w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, niebędących stawami). Z kolei w art. 214 ustawy Prawo wodne wskazano, że śródlądowe wody stojące, woda w rowie oraz woda w stawie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości.

Wskazać 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 urzędzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie.” (wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r. sygn. akt III OSK 1076/22).

Ponadto „wyznaczając reguły korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń 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 urzędzeń 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.” (wyrok NSA o/z we Wrocławiu z dnia 26 maja 1992 r. sygn. akt SA/Wr 310/92).

W ocenie organu nadzoru zbiorniki retencyjne nie mogą być zaliczone do kategorii gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca także uwagę na inne uchybienia w podjętej uchwale.

Zgodnie z § 3 pkt 5 Regulaminu: „osoby korzystające z terenów wokół zbiorników zobowiązane są do dbania o porządek i nie zaśmiecania terenu wokół zbiornika.”.

W tym miejscu wskazuję, że wymogi w zakresie utrzymywania czystości i porządku w gminie są przyjmowane przez rady gmin w drodze regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin, zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2024 r. poz. 339).

Ponadto, zgodnie z art. 145 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119), kto zanieczyszcza lub zaśmieca obszar kolejowy lub miejsca dostępne dla publiczności, a w szczególności drogę, ulicę, plac, ogród, trawnik lub zieleniec, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.

W myśl § 5 pkt 1 Regulaminu: „Na obszarze terenu rekreacyjnego zbiorników w Michałowicach zakazuje się grillowania i palenia ognisk.”. W tym miejscu wskazuję, że przedmiotowa kwestia jest uregulowana w art. 82 § 1 pkt 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto dokonuje czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji, polegających na

niedozwolonym używaniu otwartego ognia, paleniu tytoniu i stosowaniu innych czynników mogących zainicjować zapłon materiałów palnych, podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany.

Na podstawie § 5 pkt 2 Regulaminu *„Na obszarze terenu rekreacyjnego zbiorników w Michałowicach zakazuje się kąpieli ludzi.”*.

W tym miejscu wskazuję, że zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 714, z późn. zm.), osoby przebywające na obszarach wodnych obowiązane są do zachowania należytej staranności w celu ochrony życia i zdrowia własnego oraz innych osób, a w szczególności stosowania się do znaków nakazu i zakazu umieszczanych przez podmioty, o których mowa w art. 12 ust. 1. Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zapewnienie bezpieczeństwa na obszarach wodnych polega w szczególności na oznakowaniu i zabezpieczeniu terenów, obiektów i urządzeń przeznaczonych do pływania, kąpania się, uprawiania sportu lub rekreacji na obszarach wodnych. Należy także zauważyć, że informacje dotyczące ograniczenia w korzystaniu z wyznaczonego obszaru wodnego umieszcza, w miejscu ogólnodostępnym, zarządzający tymże obszarem, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do wprowadzenia zakazu kąpieli w drodze aktu prawa miejscowego.

Wskazuję także, że zgodnie z § 5 pkt 6, 7 i 8 Regulaminu: *„Na obszarze terenu rekreacyjnego zbiorników w Michałowicach zakazuje się:*

*6) używania do połowu nieodpowiednich i niedopuszczalnych narzędzi: stosowanie sieci, saków, ościeni, zabijanie prądem elektrycznym, materiałami wybuchowymi, itp. oraz metody tzw. spinningowania;*

*7) przetrzymywania ryb w siatkach wędkarskich (nie dotyczy zawodów wędkarskich);*

*8) połowu ryb od zmierzchu do świtu;”*.

Ponadto, zgodnie z § 4 Regulaminu: *„Zbiorniki retencyjne mogą być wykorzystywane na cele do sportowego połowu ryb złów i wypuść” - tzn. rybę po złowieniu należy wypuścić z zachowaniem należytej staranności w sposób nie pogarszający znacząco jej kondycji zdrowotnej.”*.

Zdaniem organu nadzoru, regulowanie kwestii sposobu dokonywania amatorskiego połowu ryb nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. tylko w zakresie art. 7 ust. 2 u.r.ś.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 32 ust. 2 ustawy Prawo wodne powszechne korzystanie z wód służy do zaspokajania potrzeb osobistych, gospodarstwa domowego lub rolnego, bez stosowania specjalnych urządzeń technicznych, a także do wypoczynku,

uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Z przytoczonego przepisu wynika więc, że prawo do uprawiania amatorskiego połowu jest jednym z praw podstawowych w zakresie korzystania z wód. Jednak konkretyzuje się ono po spełnieniu warunków wynikających z przepisów szczególnych. Taki charakter mają właśnie rozwiązania wynikające z art. 7 u.r.ś., w którym określono warunki wykonywania amatorskiego połowu ryb w wodach śródlądowych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.r.ś. za amatorski połów ryb uważa się pozyskiwanie ryb wędką lub kuszą, przy czym dopuszcza się, w miejscu i w czasie prowadzenia połowu ryb wędką, pozyskiwanie ryb na przynętę przy użyciu podrywki wędkarskiej.

Co do zasady, zgodnie z art. 7 ust. 2 u.r.ś. wędkarstwo może uprawiać osoba posiadająca kartę wędkarską lub kartę łowiectwa podwodnego, które są wydawane zgodnie z regułami wynikającymi z art. 7 ust. 5 i 6 u.r.ś. Od tej generalnej reguły wprowadzono wyjątek wynikający z art. 7 ust. 3 u.r.ś. Z przytoczonego rozwiązania wynika więc, że osoby do lat 14 mogą wędkować bez konieczności posiadania karty wędkarskiej i zezwolenia. Drugim niezbędnym warunkiem uprawiania amatorskiego połowu ryb jest, zgodnie z art. 7 ust. 2 u.r.ś., posiadanie zezwolenia od uprawnionego do rybactwa, które powinno odpowiadać wymaganiom formalnym wynikającym z art. 7 ust. 2a u.r.ś. Dalej ustawodawca wskazuje, że 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). Kartę wędkarską wydaje się osobie, która ukończyła 14 lat. Kartę łowiectwa podwodnego wydaje się osobie, która ukończyła 18 lat (art. 7 ust. 6).

Warto także zauważyć, że w art. 8 u.r.ś. ustanowiony został ustawowy zakaz połowu ryb dotyczący m.in. zakazu połowu narzędziami kalczącymi, z wyjątkiem sznurów hakowych, pęczków hakowych, haczyka wędki i harpuna kuszy (ust. 1 pkt 8), materiałami wybuchowymi (ust. 1 pkt 9), czy przez ich ogłuszenie (ust. 1 pkt 10).

Zatem w sytuacji, gdy przepisy odrębne regulują zasady wykonywania amatorskiego połowu ryb, nie jest dopuszczalne regulowanie tej samej materii i w takim samym zakresie w uchwale podjętej na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g., który obejmuje tylko takie sprawy, które nie są objęte regulacjami nadrzędnych aktów prawnych takich jak ustawy czy rozporządzenia.

W myśl § 5 pkt 9 Regulaminu: „*Na obszarze terenu rekreacyjnego zbiorników w Michałowicach zakazuje się dokonywania działań które mogą mieć wpływ na zanieczyszczenie lub skażenie wody w zbiorniku i przyległym mu terenie.*”.

Zgodnie z art. 109 § 3 Kodeksu wykroczeń, karze grzywny albo nagany podlega kto umyślnie zanieczyszcza wodę w pływalni, kąpielisku lub w innym obiekcie o podobnym przeznaczeniu lub dostarcza do tych obiektów wodę niespełniającą wymagań określonych w przepisach o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Na podstawie § 5 pkt 10 Regulaminu: „*Na obszarze terenu rekreacyjnego zbiorników w Michałowicach zakazuje się płoszenia ptactwa i dzikich zwierząt.*”.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1082), ochrona zwierzyny - poza zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody - obejmuje tworzenie warunków bezpiecznego bytowania zwierzyny, a w szczególności: zakaz - poza polowaniami i odłowami - płoszenia, chwytania, przetrzymywania, ranienia i zabijania zwierzyny.

Zgodnie z § 5 pkt 11 Regulaminu: „*Na obszarze terenu rekreacyjnego zbiorników w Michałowicach zakazuje się niszczenia przyrody, a w szczególności łamania gałęzi, uszkodzania i wyrywania roślin oraz rozkopywania gruntu.*”.

Powyższe kwestie reguluje art. 144 § 1 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którym kto na terenach przeznaczonych do użytku publicznego niszczy lub uszkodza roślinność lub też dopuszcza do niszczenia roślinności przez zwierzęta znajdujące się pod jego nadzorem albo na terenach przeznaczonych do użytku publicznego depta trawnik lub zieleniec w miejscach innych niż wyznaczone dla celów rekreacji przez właściwego zarządcę terenu, podlega karze grzywny do 1000 złotych albo karze nagany.

Obowiązek organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa wynika z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji), która wymaga, aby wszystkie rozstrzygnięcia organów administracji publicznej miały swoją podstawę prawną. Z treści art. 7 Konstytucji, wynika, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Organom te obowiązuje zasada: „*co nie jest prawem dozwolone jest zakazane*”. Organom jednostek samorządu terytorialnego wolno bowiem jedynie to, na co zezwalają przepisy prawa i mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia (por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15). Brak zatem delegacji dla Rady Gminy Michałowice do podjęcia kwestionowanej uchwały.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/