



Poznań, 22 maja 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.92.2026.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 16 załącznika uchwały nr XXXVI/393/2026 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 28 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z Parku Radolińskich w Jarocinie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2026 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr XXXVI/393/2026 w sprawie ustalenia regulaminu korzystania z Parku Radolińskich w Jarocinie, dalej jako „uchwała”. Uchwałę podjęto na podstawie „art. 40 ust. 2 pkt 4 oraz art. 41 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153.), a także art. 5 pkt 4, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z dnia 23 lipca 2003 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 1292)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 kwietnia 2026.

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

Jak stanowi przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), 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 2025 r. poz. 1153, ze zm.), dalej jako "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

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117
e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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 urzędzeń 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, CBOSA; 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 urzędzeń użyteczności publicznej. Istota regulaminu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń 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).

Granice przewidzianej prawem swobody rady w zakresie realizacji normy kompetencyjnej z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. 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 (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.

Podnieść należy, iż podstawa prawna do regulowania zasad i trybu korzystania z gminnych urzędzeń 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 urzędzeń użyteczności publicznej lub w dużo bardziej skonkretyzowanym zakresie (por. 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 jako „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 jako „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 u.s.g. Jak już zaakcentowano powyżej, przepis art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. obejmuje tylko takie sprawy, które nie pozostają w zakresie regulacji innych aktów prawnych.

W pkt 16 załącznika do uchwały rada zawarła uregulowanie dotyczące wymagania umożliwiającego wykonywanie amatorskiego połowu ryb.

W ocenie organu nadzoru, regulowanie ww. kwestii nie mieści się w zakresie upoważnienia z art. 40 ust. 2 pkt 4 u.s.g. Jak stanowi 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 (art. 7 ust. 3 u.r.ś.). 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 u.r.ś.). Kartę wędkarską wydaje się osobie, która ukończyła 14 lat. Kartę łowiectwa podwodnego wydaje się osobie, która ukończyła 18 lat (art. 7 ust. 6 u.r.ś.).

Z przytoczonych powyżej unormowań wynika, że 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. Organ nadzoru podziela pogląd WSA w Łodzi wyrażony w wyroku z 8 lutego 2017 r., III SA/Łd 35/17, CBOSA, zgodnie z którym: "W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą".

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Miejska w Jarocinie
Burmistrz Jarocina