

ZEZWOLENIE NA UPRAWIANIE AMATORSKIEGO POŁOWU RYB

Abstrakt

Przepisem art. 1 pkt 11 lit. c ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz. U. Nr 200, poz. 1322) wprowadzono do ustawy o rybactwie śródlądowym nową regulację zawartą w jej art. 7 ust. 2a. Stosownie do tego unormowania, amatorski połów ryb może uprawiać osoba posiadająca dokument uprawniający do takiego połowu, jak karta wędkarska lub karta łowiectwa podwodnego, a jeżeli połów ryb odbywa się w wodach uprawnionego do rybactwa – posiadająca ponadto jego zezwolenie.

Rozważenia zatem wymaga, jaki charakter prawny ma zezwolenie, które stało się z dniem wejścia w życie ww. nowelizacji (27 listopada 2010 r.) dodatkową barierą w prawie do korzystania z wód w zakresie obejmującym uprawianie amatorskiego połowu ryb. W szczególności dyskusyjne jest, czy zezwolenie takie stanowi cywilnoprawne oświadczenie woli, czy też jest aktem administracyjnym reglamentującym powszechny dostęp do wód.

Jak wynika z art. 4 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym, o statusie uprawnionego do rybactwa decyduje m.in. władanie wodami, legitymowanie się własnością lub posiadaniem gruntów pod stawami – a więc okoliczności niezwiązane ściśle z posiadaniem statusu organu administracji publicznej. Nie bez znaczenia jest zatem zakres władztwa publicznego realizowanego przez podmioty, które można zakwalifikować jako organy administracji publicznej w sensie funkcjonalnym.

Słowa kluczowe: zezwolenie na amatorski połów ryb, zezwolenie na wędkowanie, uprawnienia do połowu ryb

PERMISSION TO AMATEURISH FISHING

Abstract

The article 1 sect. 11 let. c of the Act amending the Inland Fishery Act of 24th September 2010 (OJ No. 200, Pos. 1322) introduced a new regulation to the Inland Fishery Act defined in the art. 7 sect. 2 let. a. According to the provision, the amateur fishing is restricted to individuals with licence for this catch, such as fishing licence or underwater fishing licence, and permission of the person authorised to fishery, if fishing is conducted on their waters.

Therefore, the legal status of the licence, which on the effective date of the amendment (i.e. 27th November 2010) became additional obstacle in the right to utilise waters in the scope of amateur fishing, needs further consideration. One particularly controversial issue is the question if such licence constitutes a civil law declaration of intent, or is an administrative act regulating the access to waters.

With respect to art. 4 sect. 1 of the Inland Fishery Act, the status of an individual entitled to fishery depends, inter alia, on the fact of water holding, demonstrating the right to hold or own land under ponds – so the circumstances not strictly connected with the status of public administration organ. Therefore, the scope of public holding realised by subjects which could be qualified as public administration organs in a functional sense is of importance here.

1. Wprowadzenie

Stan prawny w zakresie reglamentacji uprawiania amatorskiego połowu ryb uległ istotnej zmianie na mocy przepisów ustawy z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym¹ (zwanej dalej ustawą nowelizującą). Uwagę skupia treść

¹ Dz. U. Nr 200, poz. 1322.

art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej, który nadał nowe brzmienie art. 7 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym². Zgodnie z art. 10 ustawy nowelizującej zmiany normatywne weszły w życie z upływem 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy nowelizującej, tzn. z dniem 27 listopada 2010 r. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej zawierający tekst ustawy nowelizującej został wydany z dniem 27 października 2010 r.

Nowelizacja wprowadziła dodatkowe utrudnienia w powszechnym korzystaniu z wód publicznych dla osób pragnących uprawiać amatorski połów ryb. Przypomnieć wypada, że kluczowy dla ocenianej tu instytucji prawnej art. 34 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne³ konstruuje zasadę swobodnego dostępu do wód publicznych dla osób korzystających z nich w sposób powszechny. Stosownie do art. 34 ust. 1 Prawa wodnego, każdemu przysługuje prawo do powszechnego korzystania ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, morskich wód wewnętrznych wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej i z wód morza terytorialnego, jeżeli przepisy nie stanowią inaczej. Powszechne korzystanie z wód nie jest instytucją pozostawioną, w zakresie swojego zakresu pojęciowego, uznaniu podmiotów stosujących prawo, gdyż zdefiniowano je w art. 34 ust. 2 Prawa wodnego, posługując się kryterium funkcji (celów) osiąganych przy pomocy wód publicznych przez osoby powszechnie korzystające z tych wód. 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. Wprawdzie przepis ten wskazuje na fakt, iż uprawianie amatorskiego połowu ryb uregulowane zostało, co do zasady, poza Prawem wodnym (w ustawie o rybactwie śródlądowym), to podkreślić należy, iż swoboda w powszechnym korzystaniu z wód publicznych w formie amatorskiego połowu ryb, nie może z przyczyny takiego odesłania, doznawać jakichkolwiek uszczupień względem innych odmian powszechnego korzystania z wód, uregulowanych w Prawie wodnym. Ustawodawca przyjął zatem, że w zasadzie („na pierwszy rzut oka”) postronny obserwator stosunków społecznych, nie powinien zauważyć jakiejś doniosłej różnicy pomiędzy warunkami dopuszczenia osoby korzystającej powszechnie z wód publicznych poprzez, np. uprawianie sportu pływackiego, a warunkami dopuszczenia do prawa amatorskiego połowu ryb. Zastrzegł tylko, że szczegółowe regulacje określające zasady realizacji tych różnych odmian wykonywania prawa do powszechnego korzystania z wód publicznych znajdują się w różnych aktach normatywnych, nie są skodyfikowane.

Celem tego referatu jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy ustawa nowelizująca nie przełamała zasady powszechnego dostępu do wód publicznych w formie amatorskiego połowu ryb i czy liczba zapór (przeszkód prawnych) w uprawianiu amatorskiego połowu ryb nie czyni z tej formy aktywności obywateli prawa podmiotowego tylko z nazwy, tzn. prawa ograniczanego przez administrację publiczną w stopniu wypaczającym jego sens?

Nie można tracić z pola widzenia treści konstytucyjnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia

² Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 z późn. zm.

³ Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

1997 r.⁴. W przepisie tym przesądzono, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (zdanie pierwsze). Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (zdanie drugie).

Prawo polegające na dostępie do wód publicznych w ramach powszechnego korzystania z nich (nie wyłączając amatorskiego połowu ryb), jest – zgodnie z art. 34 ust. 2 Prawa wodnego – postacią „zaspokajania potrzeb osobistych” związanych z obcowaniem z przyrodą, wypoczynkiem i dostępem do środowiska naturalnego. Przynależy do obywatela z racji samego obywatelstwa, skoro nieruchomości obejmujące te dobra publiczne stanowią własność Skarbu Państwa. Wpisuje się przez to w konstytucyjną wolność „decydowania o swoim życiu osobistym” (art. 47 Konstytucji RP). Tym samym korzysta z ochrony właściwej prawom konstytucyjnym, uszczegółowionej we wspomnianej już zasadzie proporcjonalności.

2. Akty ograniczające swobodę w uprawianiu amatorskiego połowu ryb

Katalog władczych aktów z zakresu administracji publicznej, które ograniczają swobodę uprawiania amatorskiego połowu ryb, jest obszerny. Dodatkowego jego poszerzenia dokonano na mocy regulacji ustawy nowelizującej.

Dotychczasowy stan prawny (obowiązujący do 26 listopada 2010 r.) wskazywał na wymóg posiadania dokumentów urzędowych stanowiących podstawę uprawiania amatorskiego połowu ryb, wskazując:

1. kartę wędkarską lub kartę łowiectwa podwodnego oraz
2. zezwolenie podmiotu uprawnionego do rybactwa, jeżeli połów odbywał się na wodach tego podmiotu.

Zezwolenie w dotychczasowym stanie prawnym pojmowane było w sposób dorozumiany; stanowiło odmianę oświadczenia woli podmiotu prowadzącego gospodarkę rybacką i zarządzającego wodami (na podstawie stosownego pozwolenia wodnoprawnego). W szczególności stowarzyszenie – Polski Związek Wędkarski, poprzez wydanie legitymacji członkowskiej wraz z adnotacjami o uiszczeniu stosownych opłat, wyrażał swoje „zezwolenie” (zgode), które wraz z kartą wędkarską uprawniało do realizacji powszechnego korzystania z wód poprzez amatorski połów ryb przez jego członka. Domniemywało się zezwolenie z faktu statusu członka uprawnionego do wędkowania na wodach Związku.

Co do zasady, nie uległ zmianie przepis art. 7 ust. 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, tzn. regulacja stanowiąca o zezwoleniu podmiotu uprawnionego do rybactwa na wodach publicznych. Wprowadzono jednak, na mocy art. 7 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym, wprowadzonego przez art. 1 pkt 11 ustawy nowelizującej, dodatkowy wymóg posiadania sformalizowanego „dokumentu zezwolenia”. Równocześnie wskazano,

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.

że dokument ten może być nosicielem materialnych warunków realizacji amatorskiego połowu ryb, ograniczając dodatkowo (względem regulacji prawa powszechnie obowiązującego) dostępność dla wędkującego metod połowu oraz dostępność pozyskiwanych ryb, a więc – warunków ingerujących w treść ustawowego amatorskiego połowu ryb. Generalne zasady realizacji amatorskiego połowu ryb określają art. 7 ustawy o rybactwie śródlądowym oraz § 2–7 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 wodzie⁵. Zgodnie natomiast z treścią nowego art. 7 ust. 2a ustawy o rybactwie śródlądowym, zasady uprawiania amatorskiego połowu ryb zostały subdelegowane do uregulowania w treści (uznaniowych w zasadzie) zezwoleń. Przepis ten stanowi, że dokument zezwolenia powinien określać podstawowe warunki uprawiania amatorskiego połowu ryb ustalone przez uprawnionego do rybactwa, wynikające z potrzeby prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej w obwodzie rybackim, uwzględniającej w szczególności wymiary gospodarcze, limity połowu, czas, miejsce i technikę połowu ryb (zdanie pierwsze). Ponadto, zezwolenie może także wprowadzać warunek posiadania rejestru amatorskiego połowu ryb oraz – jeżeli rejestr taki został zezwoleniem wprowadzony – określać sposób jego prowadzenia przez adresata zezwolenia.

3. Prawny charakter zezwolenia na amatorski połów ryb na wodach podmiotu uprawnionego do rybactwa

Zezwolenie na amatorski połów ryb, wymagane na podstawie art. 7 ust. 2 i 2a ustawy o rybactwie śródlądowym od osoby wędkującej na wodach podmiotu uprawnionego do rybactwa, ponad wszelką wątpliwość, w stanie prawnym ukształtowanym przez ustawę nowelizującą (tj. po 27 listopada 2010 r.), ma charakter decyzji administracyjnej. Jest wydawane na podstawie upoważnienia wynikającego wprost z ustawy, przez organ administracji publicznej lub inny podmiot, któremu właściwy podmiot publiczny przekazał władanie wodami publicznymi (art. 4 ust. 1 ustawy o rybactwie śródlądowym). Zezwolenie jest zatem aktem administracyjnym, który dopiero równocześnie z kartą wędkarską wydaną przez właściwego starostę, uprawnia do realizacji amatorskiego połowu ryb. Od zezwolenia, które spełniając wszelkie wymogi określone w art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także od rozstrzygnięcia odmawiającego wydania zezwolenia, przysługuje adresatowi odwołanie, a od decyzji ostatecznej – skarga do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Nie tylko sam wymóg ubiegania się o wydanie zezwolenia utrudnia dostęp do powszechnego korzystania z wód publicznych w formie amatorskiego połowu ryb. Również konstrukcyjne składniki rozstrzygnięcia zawartego w zezwoleniu oraz załączniki do zezwolenia stanowią o utrudnieniach w realizacji amatorskiego połowu ryb. Treść zezwolenia, obok pouczenia o treści przepisów prawa publicznego obowiązujących na wodach publicznych i rozstrzygnięcia udzielającego zezwolenia na amatorski połów ryb na oznaczonych w zezwoleniu wodach może (w zależności od uznania podmiotu orzekającego) nakładać obowiązki w postaci „warunków”, wskazując dozwolone lub

⁵ Dz. U. Nr 138, poz. 1559 z późn. zm.

zakazane wymiary ochronne (wymiar gospodarcze, mniej korzystne dla uprawiającego amatorski połów, aniżeli określone w ww. rozporządzeniu), dozwolone limity połowowe, czas, miejsce i technikę połowu ryb. Treść zezwolenia może zatem, dla przykładu, określać, że wymiar ochronny okonia wynosi 40 cm (który zwykle osiąga rozmiar 20 cm), że dozwolone jest jego łowienie tylko w poniedziałki (tzn. poza powszechnymi dniami wypoczynku nad wodą) oraz tylko w godzinach od 21 do 24 (tj. poza porami żerowania tego, typowo dziennego, gatunku). Dopuszczając takie uznaniowe ograniczenia wprowadzane przez podmiot uprawniony do rybactwa (miarą legalności nie może być kryterium „racjonalnej gospodarki”, skoro jej naturą jest ekonomia, tj. maksymalizacja oszczędności i minimalizacja strat), ustawodawca w zasadzie dopuszcza wyłączenie legalności wszelkich połowów na wędkę. Ponadto, załącznik do zezwolenia, w postaci wprowadzanego uznaniowo przez podmiot orzekający rejestru połowów, w zasadzie z rekreacyjnego połowu czyni szereg czynności urzędowych, od których osoba uprawiająca amatorski połów zapewne pragnęłaby się wyzwolić wybierając tę postać spędzania wolnego czasu. Czynności ograniczające treść amatorskiego połowu ryb są odpłatne, gdyż z mocy art. 7 ust. 8 ustawy o rybactwie śródlądowym, uprawniony do rybactwa za wydane zezwolenie na uprawianie amatorskiego połowu ryb może pobierać opłatę w „wysokości przez siebie ustalonej”.

4. Podsumowanie

Zaprezentowane regulacje reglamentujące powszechne korzystanie z wód w formie amatorskiego połowu ryb, ponad granice uzasadnione ochroną środowiska wodnego (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP), tamują realizację konstytucyjnej wolności „decydowania o swoim życiu osobistym” (art. 47 Konstytucji RP) ponad granice uzasadnione proporcjonalnością. Wymagają od osoby amatorsko (a więc nieprofesjonalnie, niezarobkowo, z zamiłowaniem do przyrody) uprawiającej połów ryb, przygotowania stwierdzonego szeregiem aktów administracyjnych, w postaci karty wędkarskiej i zaświadczenia o pozytywnym wyniku egzaminu przed komisją egzaminacyjną. A gdy już te szczególne kwalifikacje osoba nabędzie – wkładają na nią kolejny obowiązek uzyskania (wydawanego uznaniowo i uznaniowo wkładającego ograniczenia jakościowe i ilościowe połowu) zezwolenia podmiotu uprawnionego do rybactwa, za które pobierana jest opłata w dowolnej wysokości ustalonej przez ten podmiot. Niezależnie od wszystkich tych publicznych utrudnień i ciężarów, osoba pragnąca wykonywać amatorski połów ryb, została przez ustawodawcę wtłoczona w status „urzędnika” albo „funkcjonariusza podmiotu uprawnionego do rybactwa”. Zobligowano ją do posiadania w warunkach terenowych (nad wodą lub na wodzie) swego rodzaju „biura”, w którym na bieżąco powinna rejestrować w udostępnionej jej dokumentacji przebieg połowu, wskazując nie tylko datę połowu, jego miejsce, ale i numer łowiska, nazwę administracyjną miejscowości (chyba założono, że każdy wędkarz posiada urządzenie GPS, pozwalając na ustalenie przebiegu granic podziału terytorialnego kraju), gatunek i długość złowionej ryby.

Ustawodawca najwidoczniej zapomniał o ustawowej funkcji, jaką związał z powszechnym korzystaniem z wód. Wprowadził dla wędkarzy rygory administracyjne chyba jeszcze bardziej restrykcyjne aniżeli przewidziane dla osób ubiegających się o zezwolenie na posiadanie broni palnej. Zupełnie porzucił swoje własne założenie, iż

korzystanie powszechne z publicznych wód stanowi składnik wolności decydowania o swoim życiu osobistym obywatela, a przez to nie może być ograniczane w sposób ingerujący w naturę tego prawa, tzn. w sposób uniemożliwiający znacznej partii społeczeństwa legalne wykonywanie połowów amatorskich.

Zamiast zwiększyć kontrolę nad uprawiającymi wędkarstwo, nowelizacja raczej zwiększy liczbę kłusowników wędkarskich, zniechęcając wędkarzy do ubiegania się o stosowne dokumenty urzędowe. Zamiast spowodować wzrost dochodów z opłat za zezwolenia i oszczędności wynikających z ewidencji połowów, zwiększy wydatki publiczne na postępowania w sprawach o wykroczenia, toczące się przed organami Policji, Państwowej Straży Rybackiej i sądami rejonowymi.

Bibliografia

1. Gruszecki K., *Przestępstwa i wykroczenia w znowelizowanej ustawie o rybactwie śródlądowym*, „Przeгляд Sądowy” 1997, nr 3.
2. Radecki W., *Prawo o rybactwie śródlądowym. Komentarz*, Wrocław 1994.

Wykaz wykorzystanych aktów normatywnych

1. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze sprost. i z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 189, poz. 1471 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rybactwie śródlądowym (Dz. U. Nr 200, poz. 1322).
4. Rozporządzenie 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 (Dz. U. Nr 138, poz. 1559 z późn. zm.).