

POSTANOWIENIE

Dnia 17 marca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący – sędzia WSA Konrad Łukaszewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 17 marca 2023 r.
sprawy ze skargi **Okręgu Mazowieckiego Polskiego Związku Wędkarskiego w Warszawie**
na uchwałę **Rady Gminy Rzewnie**
z dnia 28 stycznia 2021 r. nr XXIX/188/2021
w przedmiocie **wprowadzenia regulaminu amatorskiego połowu ryb**

postanawia

- 1) odrzucić skargę,
- 2) zwrócić Okręgowi Mazowieckiemu Polskiego Związku Wędkarskiego w Warszawie kwotę 600 zł (słownie: sześćset złotych), tytułem zwrotu uiszczzonego wpisu sądowego od skargi, wpisanego do rejestru opłat sądowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w dniu 21 stycznia 2022 r. pod poz. 1787 (300 zł) oraz w dniu 9 marca 2022 r. pod poz. 6074 (300 zł).



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Gadzińska
Gadzińska
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Okręg Mazowiecki Polskiego Związku Wędkarskiego w Warszawie wniósł skargę na opisaną w komparycji uchwałę Rady Gminy Rzewnie w sprawie wprowadzenia regulaminu amatorskiego połowu ryb na obszarze wód zbiornika w Brzózce Duże – Brzózce Małe.

Strona skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego tj.:

- a) art. 211 ust. 2 i art. 263 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.) w zakresie, w jakim wskazuje, że obszar wód zbiornika Brzózka Duże – Brzózka Małe jest własnością Gminy Rzewnie, podczas gdy obszar tychże wód nie stanowi własności Gminy, bowiem śródlądowe wody płynące stanowią własność Skarbu Państwa, a uprawnienia właściciela wód w zakresie rybactwa śródlądowego w stosunku do śródlądowych wód płynących stanowiących własność Skarbu Państwa wykonują Wody Polskie;
- b) art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40, zwanej dalej: „u.s.g.”) poprzez wydanie aktu prawa miejscowego w sytuacji, kiedy wody zbiornika Brzózka Duże – Brzózka Małe nie stanowią gminnego obiektu lub urządzenia użyteczności publicznej.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem, bowiem właścicielem wód wchodzących w zakres obwodu rybackiego rzeki Narew – nr 6, do którego wchodzi starorzecze rzeki Narew „Brzózka A” jest Skarb Państwa, zaś uprawnienia właścicielskie w stosunku do tychże śródlądowych wód płynących wykonuje Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. W związku z tym, gmina Rzewnie nieprawidłowo wskazuje w uchwale, iż jest właścicielem wód zbiornika w Brzózce Duże – Brzózce Małe. Strona skarżąca zaznaczyła również, że Rada Gminy Rzewnie nie była uprawniona do wydania aktu prawa miejscowego odnoszącego się do nieruchomości niebędącej własnością gminy.

Podkreślono, że zaskarżona uchwała bezpośrednio narusza interes prawny strony skarżącej, bowiem powyższy obwód rybacki należy do terenu działania strony, która jest również jego użytkownikiem. Zdaniem Skarżącej, powyższe wynika z Uchwały nr 74 Zarządu Głównego Polskiego Związku Wędkarskiego z dnia 26 lutego

Sygn. akt V SA/Wa 1131/22

2000 r. oraz umowy użytkowania obwodu rybackiego nr 761/MZ/04 z dnia 30 grudnia 2004 r.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie, z uwagi na brak interesu prawnego skarżącego w jej wniesieniu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga podlega odrzuceniu.

Podstawę prawną wniesionej skargi stanowił art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Skuteczne wniesienie skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., umożliwiające sądowi jej merytoryczne rozpoznanie, następuje zatem w sytuacji, gdy skarżący wykaże naruszenie interesu prawnego unormowaniami zaskarżonej uchwały.

Podkreślenia wymaga, że skarga z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* i warunkiem jej wniesienia jest naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004, nr 7, poz. 114). Zatem do jej wniesienia nie legitymuje sama ewentualna sprzeczność zaskarżonej uchwały z prawem, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. akt SK 30/02, OTK-A 2003 nr 8, poz. 4). Skarżący winien udowodnić, że zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, pozbawia go przykładowo pewnych uprawnień albo uniemożliwia ich realizację (por. wyrok NSA z dnia 1 marca 2005 r., o sygn. akt OSK 1437/04). Skarżący powinien wskazać przy tym konkretny akt, z którego uprawnienie to lub interes prawny jest wywodzony. Naruszenie interesu prawnego winno mieć charakter bezpośredni i realny, a nie przyszły i niepewny, oparty na przewidywaniach i przypuszczeniach (por. wyrok NSA z dnia 14 marca 2002 r., o sygn. akt II SA 2503/01). Zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. podlega zatem uchwała organu gminy godząca w sferę prawną skarżącego - wywołująca dla niego negatywne konsekwencje prawne, które już nastąpiły bądź niewątpliwie, a przynajmniej z dużym prawdopodobieństwem, nastąpią w przyszłości. Uchwała, czy konkretne jej postanowienie, musi więc rzeczywiście naruszać istniejący interes prawny skarżącego.

Sygn. akt V SA/Wa 1131/22

W orzecznictwie ustalono jednocześnie, że interes prawny skarżącego, do którego nawiązuje art. 101 ust. 1 u.s.g., musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę. Przez pojęcie interesu prawnego należy rozumieć interes zgodny z prawem i interes chroniony przez prawo. Istotą interesu prawnego jest jego związek z konkretną normą prawa materialnego, tzn. taką normą, którą można wskazać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje (por. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt I SA 1355/91, Wspólnota 1992, nr 18, s. 17). Interes prawny musi być ponadto bezpośredni i realny w tym znaczeniu, że można go wywodzić wyłącznie z własnej określonej przez prawo materialne sytuacji prawnej. Bezpośredniość i realność interesu dotyczą związku sytuacji prawnej danego podmiotu z normą materialnoprawną, z której ten interes się wywodzi (zob. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2005 r., o sygn. akt I OSK 715/05).

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sądu, brak jest podstaw do uznania, aby zaskarżona uchwała Rady Gminy Rzewnie z 28 stycznia 2021 r. naruszała interes prawny skarżącej.

Podkreślenia przede wszystkim wymaga, że z uzasadnienia skargi oraz załączonych do niej dokumentów nie wynika, aby strona skarżąca wykazała wystąpienie naruszenia jej interesu prawnego lub uprawnienia w związku z wejściem w życie zaskarżonej uchwały. Wskazane przepisy prawa materialnego oraz argumentacja skarżącej odnoszą się wyłącznie do wykazania sprzeczności uchwały z przepisami rangi ustawowej mającej polegać na wydaniu aktu prawa miejscowego przez gminę w stosunku do konkretnego obszaru wód, którego gmina – zdaniem Skarżącej – nie jest właścicielem. Tak przedstawione stanowisko nie jest jednak wystarczające do uznania, że strona posiada interes prawny w wystąpieniu ze skargą na przedmiotową uchwałę.

Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia to naruszenie przysługującej podmiotowi z mocy prawa ochrony. Ma ono miejsce w sytuacji, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z przepisów prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Strona powinna zatem wykazać, że skutek podjęcia zaskarżonej uchwały został naruszony jej konkretny interes prawny lub uprawnienie przez ograniczenie lub pozbawienie

Sygn. akt V SA/Wa 1131/22

uprawnień wynikających z przysługującego jej prawa. Innymi słowy, należy wykazać, że wskutek podjęcia kontestowanej uchwały doszło do naruszenia konkretnego i aktualnego, prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę oraz wskazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. W niniejszej sprawie, przywołane w skardze naruszenia przepisów prawa materialnego w żaden sposób nie wskazują na naruszenie interesu prawnego skarżącej, bowiem w żaden sposób nie odnoszą się do jej sytuacji materialnoprawnej. Strona skarżąca nie dopełniła zatem wymogu wykazania swojej legitymacji skargowej poprzez wskazanie konkretnych norm prawnych, z których wywodzi swój interes prawny do wystąpienia ze skargą w niniejszej sprawie. Regulacje prawne, na które powołuje się strona, nie zawierają podstaw prawnych, z których mogłaby być bezpośrednio wywodzona legitymacja skargowa skarżącej w tej sprawie.

Strona, powołując się na posiadanie interesu prawnego, zwraca uwagę na załączone do skargi dokumenty - Uchwałę nr 74 Zarządu Głównego Polskiego Związku Wędkarskiego z dnia 26 lutego 2000 r. oraz umowę użytkowania obwodu rybackiego nr 761/MZ/04 z dnia 30 grudnia 2004 r. W ocenie Sądu, z wymienionych dokumentów nie wynika jednak jakakolwiek norma prawa materialnego, z której Strona może wywodzić swój interes prawny. Załączniki skargi nie wykazują również, aby zaskarżony akt organu gminy wpłynął ujemnie na prawa strony chronione normami materialnymi lub uprawnienia z tych norm wynikające. Nie sposób przyjąć, aby uchwała z 2000 r. określająca teren działania skarżącej pozostawała jednoznacznie w związku z uchwaleniem regulaminu amatorskiego połowu ryb i przesądzała o posiadaniu interesu prawnego w zaskarżeniu takiego regulaminu na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Zaznaczyć także należy, że umowa użytkowania obwodu rybackiego z 30 grudnia 2004 r. obowiązywała przez okres 15 lat, do 31 grudnia 2019 r. (§ 2 umowy), a z treści § 11 umowy wynika, że z upływem okresu, na jaki została zawarta umowa, użytkownik miał zaprzestać prowadzenia gospodarki rybackiej w obwodzie. Przepisy te nie zostały zmienione treścią aneksu nr 2/2014 z 12 listopada 2014 r. W ocenie Sądu, strona nie wykazała, że dysponuje - po dacie 31 grudnia 2019 r. - jakimkolwiek tytułem prawnorzeczowym do terenu w stosunku do którego została wydana kwestionowana uchwała. Nawet gdyby przyjąć, że skarżąca posiada taki tytuł, nie należy od razu domniemywać wygenerowania po jej stronie

interesu prawnego. W dalszym ciągu, powinna ona wykazać powiązanie powyższej okoliczności z wystąpieniem naruszenia jej sytuacji materialnoprawnej. Lakoniczne twierdzenia zawarte w skardze wskazują bowiem wyłącznie na obawy związane z naruszeniem interesu faktycznego (ekonomicznego) poprzez niemożność użytkowania terenu objętego uchwałą i pobierania z niego pożytków.

Zasadnicze znaczenie dla oceny legitymacji procesowej skarżącej miało ustalenie, czy uchwałą wywołuje skutki w jej sferze prawnej. Podkreślić zatem należy, że z wprowadzonych zaskarżoną uchwałą postanowień nie wynika, aby spowodowały one odebranie lub ograniczenie przysługujących skarżącej uprawnień, ewentualnie nałożenie na nią nowych obowiązków lub zmianę obowiązków dotychczas ciążyących na skarżącej. Strona również nie wskazuje w jaki sposób wprowadzenie regulaminu amatorskiego połowu ryb może dotyczyć jej interesu prawnego lub które prawo podmiotowe o charakterze prywatnoprawnym czy też publicznoprawnym, wynikające z przepisów prawa materialnego, zostało najpóźniej w dacie wniesienia skargi naruszone przepisami kwestionowanej uchwałą wprowadzającej regulamin.

W niniejszej sprawie stwierdzić należy, że skarżąca nie wykazała, aby zaskarżona w niniejszej sprawie uchwałą wpływała w sposób prawnokształtujący na jej sytuację tj. kreowała bezpośrednio ograniczenia lub przysługujące uprawnienia. Nie przedstawiono również, aby uchwałą nakładała obowiązki lub pozbawiała stronę posiadanych uprawnień. Tym samym, brak jest podstaw do uznania, aby skarżąca posiadała legitymację procesową do zaskarżenia przedmiotowej uchwały. W ocenie Sądu, podnoszone przez skarżącą argumenty mogą świadczyć o istnieniu po jej stronie jedynie interesu faktycznego, który nie uzasadnia merytorycznej kontroli i ingerencji sądu administracyjnego. Jest to stan, w którym określony podmiot wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak wskazać normy prawa materialnego, z której wywodzi ten interes. O interesie faktycznym można mówić jedynie przez pryzmat subiektywnych odczuć jednostki, a ewentualna kwalifikacja prawna tego interesu ma znaczenie wtórne (por. postanowienie NSA z 7 lutego 2023 r. o sygn. akt I OSK 2447/22).

W związku z tym, że naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia stanowi przesłankę dopuszczalności skargi wniesionej na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.,

Sygn. akt V SA/Wa 1131/22

uzasadniająca jej merytoryczne rozpoznanie, a skarga w niniejszej sprawie nie spełnia tych warunków, Sąd nie był uprawniony do dokonania kontroli legalności zaskarżonego aktu, w tym badania merytorycznych zarzutów skargi. W doktrynie podnosi się, że rozstrzygając kwestię legitymacji skargowej, sąd nie bada merytorycznie danej sprawy sądownoadministracyjnej, ograniczając się jedynie do zbadania, czy skarżący może wnieść skargę (vide: D. Dąbek [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2022, komentarz do art. 101, dostępny w LEX). Nadto zaś należy zwrócić uwagę, że wnoszona na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. skarga nie jest jedyną przewidzianą w obowiązujących przepisach drogą umożliwiającą uruchomienie sądowej kontroli uchwały rady gminy. Obowiązujące przepisy przewidują bowiem niezależną od niej legitymację skargową m. in. organów nadzoru. Uznanie niniejszej skargi za niedopuszczalną, nie oznacza zatem automatycznie uniemożliwienia sądowej kontroli przedmiotowej uchwały.

Zgodnie z treścią art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 259; zwanej dalej „p.p.s.a.”), sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a i § 3 p.p.s.a. orzekł o odrzuceniu skargi (punkt 1 sentencji). Zgodnie zaś z art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a. sąd z urzędu zwraca stronie cały uiszczony wpis od pisma odrzuconego lub cofniętego. W związku z powyższym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł jak w punkcie 2 sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Justyna Gądzińska
Gądzińska

starszy sekretarz sądowy