

Wojciech Maciejko

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu

POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE W POLSKIM ZWIĄZKU WĘDKARSKIM JAKO PROCESOWY INSTRUMENT OCHRONY WÓD

Abstrakt

Przedmiotem opracowania jest ocena wpływu, jaki na ochronę wód i ich zasobów wywołują przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne w Polskim Związku Wędkarskim. Omówiono w szczególności funkcje tego Związku (stowarzyszenia) realizowane w ramach zadań zleconych z zakresu administracji publicznej; podkreślono znaczenie Polskiego Związku Wędkarskiego jako podmiotu wykonującego uprawnienia właścicielskie przysługujące Skarbowi Państwa, a także funkcje orzecznicze w sprawach zaświadczeń dotyczących wydawania karty wędkarskiej.

Stwierdzono, że obywatel posiadający status członka Polskiego Związku Wędkarskiego ponosi bardziej zastrzoną odpowiedzialność, aniżeli obywatel realizujący amatorski połów ryb, który do tego stowarzyszenia nie przynależy. Pod groźbą sankcji dyscyplinarnej obowiązany jest przestrzegać zastrzonych reguł wykonywania połowu, a tym samym skuteczniej chronić zasoby wód niż obywatel niepowiązany ze Związkiem węzłem członkostwa. Dyscyplinarne wykluczenie ze stowarzyszenia powoduje, że jakkolwiek obywatel nabywa możliwość realizacji połowu w nieco szerszym zakresie, gdyż zostaje wyłączony spod działania prawa organizacyjnego, ale za to musi liczyć się ze znacznie większymi ciężarami finansowymi, którymi tenże Związek go obarczy w imieniu Państwa, jako obywatela pragnącego legalnie wykonywać połów ryb.

W konkluzji sformułowano stanowisko, iż postępowanie dyscyplinarne w Polskim Związku Wędkarskim jest gwarantem obostrzenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa materialnego w zakresie ochrony ryb. Służy wykluczeniu poza organizację społeczną tych osób, które naruszają prawo obowiązujące w stowarzyszeniu i korzystają z rybostanu tak jak nie-członkowie, ponoszący znacznie większe ciężary w postaci opłat. Dla adresatów orzeczeń dyscyplinarnych Polski Związek Wędkarski przestaje być organizacją zapewniającą tańszy i lepiej chroniący wody system prawny; staje się organem państwowym (w sensie funkcjonalnym), wymierzającym opłatę za korzystanie z wód należących do Skarbu Państwa.

1. Wprowadzenie

Postępowanie dyscyplinarne w administracji publicznej jest jednym z postępowań administracyjnych, służących, odpowiednio, zachowaniu lub przywróceniu potencjalnych lub realnych naruszeń prawa, naruszeń dyscypliny organizacyjnej lub naruszeń etyki. Postępowanie dyscyplinarne jest zbiorem przepisów prawa formalnego występujących w następujących jednostkach organizacyjnych: 1) w państwowych strażach, służbach, komendach i inspekcjach; 2) w urzędach organów administracji publicznej; 3) w zakładach administracyjnych; 4) strukturach (korporacjach) zawodowych oraz 5) w organizacjach

społecznych. Dwa ostatnie segmenty postępowania dyscyplinarnego, tj. postępowanie w strukturach zawodowych oraz w organizacjach społecznych, należy zakwalifikować do podgrupy postępowań występujących w ramach organów administracji publicznej w sensie funkcjonalnym.

Postępowanie dyscyplinarne w strukturach zawodowych omawiane jest zazwyczaj przy okazji analizy regulacji dotyczących poszczególnych zawodów wyposażonych w strukturę samorządową; wówczas przynależność do grupy zawodowej obwarowana jest sankcją dyscyplinarną w celu zapewnienia należytego, zwykle – wysokiego, poziomu wiedzy i predyspozycji. Postępowanie dyscyplinarne w organizacjach społecznych nie doczekało się dotychczas opracowania w nauce prawa.

Stowarzyszenie działające pod nazwą Polski Związek Wędkarski¹ zasługuje na szczególną uwagę z punktu widzenia obowiązujących w jego ramach przepisów postępowania dyscyplinarnego. Po pierwsze, Polski Związek Wędkarski jest największą organizacją zrzeszającą osoby korzystające z powszechnego dostępu do wód poprzez wykonywanie amatorskiego połowu ryb. Szeroki zasięg podmiotowy tej organizacji skutkuje wymiernymi następstwami prawnymi². Organy tego stowarzyszenia uprawnione zostały do prowadzenia postępowania zaświadczeniowego w sprawach wydawanych przez starostę kart wędkarskich³. Wynik takiego postępowania w postaci zaświadczenia lub postanowienia (o odmowie wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o oznaczonej treści) przekłada się na treść czynności starosty w zakresie karty wędkarskiej. Polski Związek Wędkarski jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ wskutek przekazania mu na mocy odrębnych przepisów funkcji z zakresu administracji publicznej, polegającej na współdecydowaniu (z właściwym starostą) o publicznym prawie podmiotowym, jakim jest prawo do powszechnego korzystania z wód w formie amatorskiego połowu ryb⁵. Po wtóre, Polski Związek Wędkarski na podstawie stosowanego pozwolenia wodnoprawnego i porozumienia z właściwym organem administracji publicznej, jest posiadaczem wód płynących i niektórych wód stojących, stanowiących własność

¹ Stowarzyszenie działające pod nazwą Polski Związek Wędkarski zostało wpisane do działu A Krajowego Rejestru Sądowego, pod poz. RST 2328 na podstawie postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie, Wydział VII Cywilny i Rejestrowy z dnia 23 listopada 2000 r. Jest tym samym stowarzyszeniem rejestrowym, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.; dalej: Polski Związek Wędkarski lub Związek.

² Zgodnie z art. 7 ust. 5 zd. pierwsze ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym, Dz. U. z 1999 r. Nr 66, poz. 750 ze zm., kartę wędkarską lub kartę łowiectwa podwodnego wydaje starosta, po złożeniu przez osobę zainteresowaną egzaminu ze znajomości ochrony i połowu ryb przed komisją powołaną przez społeczną organizację amatorskiego połowu ryb.

³ W. Maciejko: *Zasady wydawania karty wędkarskiej* [w:] *Bezpieczeństwo walorów przyrodniczych i turystycznych doliny Sanu*. Materiały IV Konferencji Naukowo-Technicznej „Błękitny San”, Nozdrzec, 20–21 kwietnia 2007, s. 159.

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁵ W. Maciejko: *Granice powszechnego korzystania z publicznych wód śródlądowych*, Karpacki Magazyn Ekologiczny „Ekoregion” 2006, Nr 7, s. 48.

publiczną – własność Skarbu Państwa⁶. Wykonuje tym samym nie tylko *imperium* w imieniu organu władzy publicznej (w znaczeniu funkcjonalnym), ale i *dominium* w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa (jako „uprawniony do rybactwa”). W szczególności jest odpowiedzialny za gospodarkę rybacką, stan zarybień i ochronę wód publicznych.

2. Zależność organizacyjna w Polskim Związku Wędkarskim a publiczna reglamentacja powszechnego dostępu do wód

Jednym z warunków uzyskania od starosty karty wędkarskiej, tj. dokumentu urzędowego uprawniającego do uprawiania amatorskiego połowu ryb, jest legitymowanie się zaświadczeniem wydanym przez organ jednej z najliczniejszych organizacji społecznych działających w dziedzinie ochrony ryb⁷ (w praktyce – Polskiego Związku Wędkarskiego)⁸. *De facto*, osoba pragnąca uzyskać uprawnienia do połowu ryb za pomocą wędki nie ogranicza się do zainicjowania postępowania w sprawie o wydanie zaświadczenia. Niezależnie od wniosku o zaświadczenie i poniesionych z tego tytułu opłat, w praktyce ubiega się równocześnie o członkostwo w jednym z kół (jednostek organizacyjnych) tego Związku.

Dostrzec należy, iż członek organizacji społecznej, jaką jest Polski Związek Wędkarski, korzysta ze znacznych ułatwień w dostępie do amatorskiego połowu ryb. Z chwilą wstąpienia do organizacji uzyskuje możliwość korzystania z wód oddanych w gospodarowanie (władanie) przez Skarb Państwa tejże organizacji społecznej. Jako nie-członek Polskiego Związku Wędkarskiego, oczywiście nadal posiadałby dostęp do wód, na których gospodaruje organizacja, jednakże jego dostęp byłby znacznie bardziej utrudniony. Względem nie-członków (osób niezrzeszonych) opłaty pobierane przez uprawnionego do rybactwa – co naturalne – są wyższe⁹. Równocześnie jednak w ramach gospodarki rybackiej, Polski Związek Wędkarski jest uprawniony do wprowadzania na oddanych mu w gospodarowanie wodach ograniczeń w połowach znacznie bardziej

⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o rybactwie śródlądowym, do chowu, hodowli i połowu ryb uprawniony jest w obwodzie rybackim organ administracji publicznej wykonujący uprawnienia właściciela wody w zakresie rybactwa śródlądowego albo osoba władająca obwodem rybackim na podstawie umowy zawartej z właściwym organem administracji publicznej.

⁷ Liczebność członków stanowi prawne kryterium umożliwiające organizacji społecznej wykonywanie zadań publicznych polegających na egzaminowaniu kandydatów na posiadaczy karty wędkarskiej. Zob. § 4 ust. 1 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, Dz. U. Nr 138, poz. 1559 ze zm. wymagający zrzeszania w organizacji co najmniej 200 pełnoletnich członków.

⁸ Por. W. Maciejko: *Administracyjna ochrona kryjówek ryb i raków*, „Prawo i Środowisko” 2006, Nr 2, s. 109.

⁹ Na mocy art. 7 ust. 8 ustawy o rybactwie śródlądowym, uprawniony do rybactwa (Polski Związek Wędkarski jako wykonujący *dominium*), także względem osób, które nie są jego członkami, wydaje zezwolenia na uprawianie amatorskiego połowu ryb oraz może pobierać opłatę „w wysokości przez siebie ustalonej” (w tym wypadku zezwolenie nie przybiera już postaci legitymacji członkowskiej z uwidocznioną aktualną opłatą członkowską). Naturalną linią polityki organizacji jest pobieranie, z tytułu udzielenia zezwolenia, opłat wyższych od osób, które nie są członkami, zwłaszcza że korzystają one tylko z ograniczeń wskazanych w prawie powszechnie obowiązującym, a więc w większym stopniu eksploatują rybostan niż członkowie związani obostrzeniami określonymi w prawie organizacyjnym.

restrykcyjnych niż wynika to z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a więc ustaw i rozporządzeń adresowanych do osób niezrzeszonych w Polskim Związku Wędkarskim. Podstawowymi formami zwiększania restrykcji ochronnych ponad minimalny poziom ochrony zapewniony ustawami i rozporządzeniami¹⁰ są w szczególności: restrykcyjne limity ilościowe połowów, zwiększone wymiary ochronne, wprowadzenie stref ochronnych, wprowadzenie ograniczeń w dozwolonych przynętach i metodach połowu. Realizacja ochrony wód i racjonalnej gospodarki rybackiej, przy równoczesnym, preferencyjnym traktowaniu członków organizacji, wymaga od Polskiego Związku Wędkarskiego utrzymywania sformalizowanego wewnętrznego systemu procesowego umożliwiającego sprawowanie kontroli nad stosowaniem postanowień aktów organizacyjnych (aktów prawnych organów stowarzyszenia), tak aby osoby korzystające z preferencyjnych sposobów dostępu do wód i jej zasobów w postaci ryb, nie konsumowały tych dóbr w sposób przewidziany dla osób niebędących członkami, a więc dla osób zobowiązanych do ponoszenia znacznie bardziej dotkliwych ciężarów związanych z dostępem do tych samych wód „z zewnątrz” organizacji.

3. Uchwały organów Polskiego Związku Wędkarskiego regulujące postępowanie dyscyplinarne

Akty wewnętrznego kierownictwa regulujące postępowanie dyscyplinarne w Polskim Związku Wędkarskim są prawnym instrumentem służącym zapobieganiu korzystania z wód i ich zasobów przez członków organizacji w sposób zbyt szeroki w stosunku do założeń tej organizacji uwidocznionych w jej statucie. Postanowienia statutu¹¹ wyraźnie wskazują, że ułatwiony (obciążony mniejszą odpłatnością na rzecz organizacji jako dobrowolnego zrzeszenia) dostęp do amatorskiego połowu ryb tylko wówczas jest racjonalnym sposobem gospodarowania na wodach, gdy osoby wykraczające poza rygorystyczne, zaostrzone względem powszechnie obowiązujących reguł uprawiania wędkarstwa, są – przez właściwe władze organizacji – usuwane poza jej ramy. Stają się wówczas szeregowymi obywatelami, którym zasady uprawiania wędkarstwa dyktuje powszechnie obowiązujący porządek normatywny, tj. oparty na ustawach i rozporządzeniach, z wyłączeniem aktów wewnętrznego kierownictwa adresowanych do członków Związku. Pozostawanie osoby poza ramami organizacyjnymi Polskiego Związku Wędkarskiego nie uchyla jednak faktu, iż organizacja ta nadal, na podstawie stosownego pozwolenia wodnoprawnego (porozumienia) prowadzi gospodarkę rybacką na wodzie, na której zamierza wędkować nie-członek. Względem takiej osoby Związek występuje już nie jako dobrowolne zrzeszenie, ale jako „przedstawiciel Skarbu Państwa”

¹⁰ Zob. W. Maciejko: *Publicznoprawna ochrona kryjówek ryb i raków* [w:] *Ochrona środowiska, walory przyrodnicze i rozwój turystyki w dolinie Sanu. Materiały III Konferencji Naukowo-Technicznej „Błękitny San”*, Dubiecko, 21–22 kwietnia 2006 r., s. 255.

¹¹ Statut Polskiego Związku Wędkarskiego, tekst jednolity uchwalono na Nadzwyczajnym Krajowym Zjeździe Delegatów Polskiego Związku Wędkarskiego w dniu 23 września 2000 r., Warszawa 2000, opubl. wewnątrznie; dalej: Statut PZW.

(organ administracji w sensie funkcjonalnym) i pobiera opłaty za wędkowanie z tytułu udzielonego zezwolenia – w prawdzie na zasadach objętych łagodniejszymi rygorami wykonywania połowów, ale obciążonych znacznie wyższymi, zniechęcającymi zainteresowanego, ciężarami.

Postępowanie dyscyplinarne w Polskim Związku Wędkarskim służy napomnieniu (w przypadku kar łagodniejszych) oraz wykluczeniu (w przypadku kary wykluczenia z organizacji) osób, które z naruszeniem statutu, regulaminu amatorskiego połowu ryb oraz innych przepisów stowarzyszania korzystają z wód publicznych w sposób wykraczający poza dozwolone prawem organizacyjnym ramy zakładające wzmożoną ochronę ryb i równocześnie eksploatują środowisko wodne w sposób, który wymaga poniesienia większych ciężarów fiskalnych – nie na rzecz organizacji, ale na rzecz Skarbu Państwa (jakkolwiek również reprezentowanego przez tę organizację). Sformalizowany tryb karania i usuwania członków Polskiego Związku Wędkarskiego umożliwia realne, szybkie i wnikliwe ustalanie naruszeń prawa organizacyjnego (niekiedy także i powszechnie obowiązującego) oraz usuwanie takich osób poza katalog uprzywilejowanych obywateli, którzy z jednej strony nakładając na siebie dobrowolnie (uzasadnione szczytnymi celami organizacji) pewne ograniczenia limitowe i metodologiczne, zobowiązali się chronić ryby bardziej niż wynika to ze standardów prawa powszechnie obowiązującego, a z drugiej nie dochowują tej „umowy”, świadomie korzystając z wód tak jak obywatel niezwiązany ograniczeniami organizacyjnymi.

Podstawowym przepisem prawa obowiązującego wewnątrz Polskiego Związku Wędkarskiego, pozwalającym na prowadzenie względem członków postępowania dyscyplinarnego jest § 20 ust. 1 Statutu PZW. W przepisie tym postanowiono, że do rozpatrywania spraw członków za naruszenie obowiązków określonych w § 14 pkt 1–4 Statutu PZW, właściwe są Sądy Koleżeńskie: Główny, okręgowe i kół.

Sankcjami dyscyplinarnymi objęto tym samym naruszenia następujących obowiązków członka Związku:

- 1) przestrzegania postanowień Statutu PZW, uchwał i regulaminów władz Związku, w tym Regulaminu amatorskiego połowu ryb;
- 2) kierowania się zasadą koleżeństwa i wzajemnego poszanowania, strzeżenia jedności i dobrego imienia Związku;
- 3) sumiennego wykonywania zadań powierzonych przez władze Związku i wynikających z pełnionych funkcji w Związku;
- 4) strzeżenia wartości materialnych i praw niematerialnych Związku, ochrony i pomnażania mienia Związku, jako dobra wspólnego jego członków.

Jak wyraźnie widać, ograniczenia połowowe wiążące członka Polskiego Związku Wędkarskiego obejmują nie tylko okresy ochronne (§ 7 rozporządzenia), wymiary ochronne (§ 6 rozporządzenia) i bariery metodyczne (§ 2 rozporządzenia) wymienione w prawie powszechnie obowiązującym, ale także te dodatkowe obostrzenia w korzystaniu z rybostanu, które wprowadzają: regulamin amatorskiego połowu ryb oraz uchwały władz

Związku (§ 14 pkt 1 Statutu PZW). Za ich naruszenie grozi wykluczenie w drodze dyscyplinarnej poza ramy organizacyjne Związku (§ 20 ust. 1 Statutu PZW). Zwrócić należy uwagę zwłaszcza na fakultatywnie wprowadzane przez Polski Związek Wędkarski limity ilościowe połowów (dobowe, miesięczne, roczne), podwyższone wymiary ochronne, wydłużone okresy ochronne lub objęcie ochroną ryb wyłączonych spod takiej ochrony przez akty powszechnie obowiązujące, a także wprowadzenie utrudnień i obostrzeń w zakresie sprzętu służącego do połowu (np. zakaz połowu na dwie wędkę, zakaz stosowania metod innych niż muchowa lub przynęt innych niż sztuczne bądź roślinne, zakaz połowu uzasadniony w czasie zarybień lub imprez sportowych, zakaz stosowania więcej niż jednego haczyka bądź kotwiczki w przynęcie sztucznej, zakaz stosowania haczyków z zadziorami).

Aktami prawnymi regulującymi postępowanie dyscyplinarne w Polskim Związku Wędkarskim są:

- 1) uchwała nr 74 Zarządu Głównego Polskiego Związku Wędkarskiego z dnia 29 marca 2008 r. w sprawie Regulaminu postępowania w sprawach przewinień członków Polskiego Związku Wędkarskiego¹²,
- 2) uchwała nr 75 Zarządu Głównego Polskiego Związku Wędkarskiego z dnia 29 marca 2008 r. w sprawie Regulaminu działania rzeczników dyscyplinarnych Polskiego Związku Wędkarskiego¹³.

Postępowanie dyscyplinarne składa się z dwóch faz: postępowania wyjaśniającego, polegającego na gromadzeniu przez rzecznika dyscyplinarnego materiału dowodowego oraz postępowania rozpoznawczego, polegającego na wydaniu orzeczenia dyscyplinarnego wymierzającego sankcję dyscyplinarną przez sąd koleżeńcki działający na rozprawie.

Karami orzekanymi w postępowaniu dyscyplinarnym są: upomnienie, nagana, zawieszenie prawa do wędkowania na wodach Związku na okres dwóch lat, zawieszenie w prawach członka Związku na okres od jednego do dwóch lat oraz wykluczenie ze Związku z równoczesnym pozbawieniem tytułów honorowych i odznak Związku.

Podsumowanie

Osoby, względem których orzeczono karę wykluczenia z organizacji oraz zawieszenia w prawie wędkowania na wodach pozostających w posiadaniu organizacji, napotykają na utrudnienia związane z koniecznością ubiegania się o dostęp do wód na zasadach ogólnych, a w przypadku osób zawieszonych w prawie do wędkowania – uniemożliwia się im faktyczny dostęp do wód dzierzonych przez Związek, pomimo zamiaru poniesienia nakładów związanych z ubieganiem się o zezwolenie uprawnione do rybactwa.

¹² Opubl. wewnętrznie.

¹³ Opubl. wewnętrznie.

Bibliografia:

1. Maciejko W., *Administracyjna ochrona kryjówek ryb i raków*, „Prawo i Środowisko” 2006, Nr 2, s. 109.

2. Maciejko W., *Granice powszechnego korzystania z publicznych wód śródlądowych*, Karpacki Magazyn Ekologiczny „Ekoregion” 2006, Nr 7, s. 48.

3. Maciejko W., *Publicznoprawna ochrona kryjówek ryb i raków* [w:] *Ochrona środowiska, walory przyrodnicze i rozwój turystyki w dolinie Sanu. Materiały III Konferencji Naukowo-Technicznej „Błękitny San”*, Dubiecko, 21–22 kwietnia 2006 r., s. 255.

4. Maciejko W., *Zasady wydawania kary wędkarskiej* [w:] *Bezpieczeństwo walorów przyrodniczych i turystycznych doliny Sanu. Materiały IV Konferencji Naukowo-Technicznej „Błękitny San”*, Nozdrzec, 20–21 kwietnia 2007 r., s. 159.