



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 17 września 2015 r.

Poz. 3805

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.174.2.2015.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 września 2015 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013., poz. 595 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 uchwały Rady Powiatu w Jaworze nr XI/44/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie ograniczenia lub zakazu używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na zbiorniku wodnym „Słup”.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 sierpnia 2015 r., działając na podstawie art. 116 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) Rada Powiatu w Jaworze podjęła uchwałę nr XI/44/15 w sprawie ograniczenia lub zakazu używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na zbiorniku wodnym „Słup”. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 7 września 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 2 z istotnym naruszeniem art. 116 ust. 4 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, który stanowi, że *Rada powiatu, w drodze uchwały, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, ograniczy lub zakaze używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W ustępie 4 tego artykułu ustawodawca zastrzegł dodatkowo, że ograniczenia nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych.*

Normodawca lokalny tymczasem w kwestionowanym § 2 uchwały postanowił, że *Zakazy o których mowa w §1 nie dotyczą organów: Policji, Straży Pożarnych, Lasów Państwowych, Straży Ochrony Przyrody, Państwowej Straży Rybackiej, Społecznej Straży Rybackiej, Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (w sezonie turystycznym) oraz administratorów wód – w czasie wykonywania czynności związanych z ochroną, utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wykonywania zadań gospodarczych.* Tak więc Rada w uchwale imiennie wyszczególniła podmioty, których w trakcie wykonywania przez nich czynności związanych z ochroną, utrzymaniem bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zadaniami gospodarczymi – przyjęte w uchwale zakazy nie dotyczą. W ocenie organu nadzoru takie wyszczególnienie jest niezgodne z prawem, ponieważ sam ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie żadnych ograniczeń podmiotowych. Zgodnie z treścią art. 116 ust. 4 ustawy zakazy lub ograniczenia nie dotyczą wszystkich podmiotów, które realizują, określone w nim cele a więc bezpieczeństwo publiczne lub utrzymanie cieków i zbiorników wodnych. Nie jest zadaniem rady powiatu

doprecyzowanie tego ustawowego przepisu. Prawo rady powiatu do podejmowania decyzji w zakresie wprowadzenia ograniczeń lub zakazów używania jednostek pływających należy wyklądać ściśle z brzmieniem przepisu zawierającym daną kompetencję, a wykładnia rozszerzająca jest w tym przypadku niedopuszczalna.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na przykład w wyroku z dnia 30 września 2010 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (II SA/OI 619/10) sąd wskazał, że *Delegację ustawową do stanowienia prawa miejscowego w przedmiocie wprowadzenia ograniczeń lub zakazów używania jednostek pływających na niektórych akwenach stanowi art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...). Zgodnie z art. 116 ust. 4 tej ustawy ograniczenia te nie mogą jednak dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych. Treść normy prawnej zawartej w tym przepisie wskazuje, że zamiarem ustawodawcy nie było wprowadzenie wyłączeń o charakterze podmiotowym, zwalniających z zakazu jednostki pływające należące do określonych rodzajów służb publicznych (takich jak wskazane w zaskarżonej uchwale), ale wskazał generalnie na jednostki, wykorzystywane do realizacji celów wymienionych w tym przepisie. Wynika stąd wniosek, że nie jest istotne, czyją własnością jest lub w czym posiadaniu znajduje się konkretna jednostka pływająca ale cel, do realizacji którego jest ona wykorzystywana. Taki sposób redakcji art. 116 ust. 4 Prawa ochrony środowiska wyłącza możliwość odmiennego określenia kręgu podmiotów zwolnionych z ograniczeń wprowadzonych w przepisach prawa miejscowego. Nie daje również podstaw do wprowadzenia zwolnień o charakterze indywidualnym, bez względu na to, kogo mają dotyczyć.*

Wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa. Zgodnie z art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej lub ustawy o samorządzie gminnym.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz