



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 kwietnia 2017 r.

Poz. 3164

WYROK NR IV SA/PO 953/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 25 stycznia 2017 r.

w sprawie wprowadzenia ograniczeń i zakazów używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na jeziorach gminy Przemęt, gminy Siedlec i gminy Wolsztyn oraz rzece Obrze

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 953/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Grażyna Radzicka

Sędziowie WSA Maciej Busz

WSA Józef Maleszewski (spr.)

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 stycznia 2017 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Powiatu Wolsztyńskiego

z dnia 19 maja 2016 r. nr XXIII/147/2016

w przedmiocie wprowadzenia ograniczeń i zakazów używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na jeziorach gminy Przemęt, gminy Siedlec i gminy Wolsztyn oraz rzece Obrze

stwierdza nieważność § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa „planowanej przez Gminę Wolsztyn w celach turystyczno-rekreacyjnych”.

Sygn. akt IV SA/Po 953/16

UZASADNIENIE

Uchwałą nr XXIII/147/2016 z dnia 19 maja 2016 r. Rada Powiatu Wolsztyńskiego określiła ograniczenia i zakazy używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na jeziorach gminy Przemęt, gminy Siedlec i gminy Wolsztyn oraz rzecze Obrze. Wprowadzono zakaz używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na jeziorach położonych w Powiecie Wolsztyńskim, z zastrzeżeniami, między innymi na Jeziorze Wolsztyńskim dopuszczono tylko użytkowanie łodzi spacerowej planowanej przez Gminę Wolsztyn w celach turystyczno - rekreacyjnych, w okresie od 1 maja do 31 października każdego roku (§ 4 ust. 1 pkt 3 lit. „b” Uchwały). Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (poz. 3585).

Pismem z dnia 7 października 2016 r. Wojewoda Wielkopolski, zastępowany przez zawodowego pełnomocnika, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Powiatu Wolsztyńskiego, skargę na opisaną uchwałę nr XXIII/147/2016 Rady Powiatu Wolsztyńskiego z dnia 19 maja 2016 r., w zakresie wyrazów „planowanej przez Gminę Wolsztyn w celach turystyczno-rekreacyjnych”. Pełnomocnik wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego według norm przepisanych.

Pełnomocnik zarzucił zaskarżonemu przepisowi § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „b” Uchwały, w zakresie wyrazów: „planowanej przez Gminę Wolsztyn w celach turystyczno-rekreacyjnych” naruszenie art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2016 r. poz. 672 z późn. zm., dalej jako P.o.ś.). Zgodnie z treścią tego przepisu, rada powiatu, w drodze uchwały ograniczy lub zakazuje 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. Ograniczenia te nie mogą jednak dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych (art. 116 ust. 4 ustawy). Oznacza to, że rada powiatu ma obowiązek zakazać lub ograniczyć używanie jakichkolwiek jednostek pływających lub tylko niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach wodnych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Pełnomocnik podkreślił, że rada powiatu może realizować swoją kompetencję tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy wymaga tego konieczność zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Pełnomocnik ocenił, że dopuszczenie na jeziorze Wolsztyńskim „użytkowania tylko łodzi spacerowej planowanej przez Gminę Wolsztyn w celach turystyczno-rekreacyjnych” nie uwzględnia celu ustawowego. Uchwałodawca, poprzez określenie kryterium dotyczącego właściciela jednostki pływającej (Gmina Wolsztyn), wprowadził dodatkowe warunki, od których uzależnia wyłączenie spod zakazu przewidzianego § 1 uchwały. Sformułowanie § 4 ust. 1 pkt 3 lit. b Uchwały, w zaskarżonym zakresie, wychodząc poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 116 ust. 1 P.o.ś., zdaniem pełnomocnika Wojewody rażąco narusza zasady praworządności i legalności. Trudno bowiem przyjąć, żeby ograniczenia w postaci zakazu używania jakichkolwiek jednostek pływających na jeziorze Wolsztyńskim z pominięciem tylko jednej, konkretnie wskazanej łodzi, realizowało cel, jakim jest konieczność zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych.

Pełnomocnik zaznaczył, że ani z uchwały ani z treści uzasadnienia do uchwały nie wynika, czym kierował się organ kolegialny przy podejmowaniu zapisu uchwały, w zaskarżonej części. Ocenił, że rada powiatu, korzystając ze swojego uprawnienia do podjęcia niniejszego aktu powinna sformułować kwestionowany zapis uchwały poprzez określenie rodzaju łodzi dopuszczonych do użytku, bez określania natomiast podmiotu, który jest właścicielem łodzi.

W odpowiedzi na skargę Starosta Powiatu Wolsztyńskiego napisał, że uznaje zarzut skargi. W związku z powyższym zostały podjęte działania zmierzające do podjęcia nowej uchwały Rady Powiatu Wolsztyńskiego, nr XXVIII/175/2016 z dnia 17 października 2016 r., w sprawie zmiany zaskarżonej uchwały. Zmiany dokonano w taki sposób, aby w zapisie pozostało określenie rodzaju łodzi dopuszczonych do użytku, bez określenia podmiotu, który jest właścicielem łodzi. Do odpowiedzi na skargę został

dołączony odpis uchwały zmieniającej oraz wydruk z Dziennika Urzędowego Województwa Wielkopolskiego, potwierdzający opublikowanie uchwały zmieniającej (poz. 6261).

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

W myśl art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 - dalej P.p.s.a.) zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.).

Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa. Przyjmuje się jednak, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią takie naruszenia prawa, które mieszczą się w kategorii rażących naruszeń. Powyższe wynika z treści art. 79 ust. 1 zd. pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 814 – dalej u.s.p.), zgodnie z którymi uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu art. 79 ust. 1 u.s.p. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż zaskarżona uchwała Rady Powiatu Wolsztyńskiego z dnia 19 maja 2016 r. nr XXIII/147/2016 w sprawie wprowadzenia ograniczeń i zakazów używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na jeziorach gminy Przemęt, gminy Siedlec i gminy Wolsztyn oraz rzecze Obrze została zmieniona uchwałą Rady Powiatu Wolsztyńskiego z dnia 17 października 2016 r. nr XXVIII/175/2016 w sprawie zmiany powołanej wyżej uchwały. § 4 ust. 1 pkt 3 lit „b” uchwały z dnia 19 maja 2016 r. otrzymał brzmienie przewidujące użytkowanie na Jeziorze Wolsztyńskim tylko łodzi spacerowych w okresie od 1 maja do 31 października każdego roku..

Zmiana przedmiotowej uchwały w tym zakresie nie powoduje jednak bezprzedmiotowości postępowania. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym uchylenie, czy zmiana uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień, czy obowiązków (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 grudnia 2011 r. Sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 114224 i orzeczenie tam przywołane). Stąd też Sąd rozpatrzył przedmiotową sprawę merytorycznie.

Uwzględniając powyższe należy podnieść, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia zawartego w art. 116 ust. 1 P.o.ś., zgodnie z którym 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 ust. 4 przewidziano zaś, że ograniczenia nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych. Kształtując upoważnienie dla organu stanowiącego powiatu do wydania zaskarżonej uchwały ustawodawca precyzyjnie wskazał kwestie pozostawione do regulacji temu podmiotowi. Rada nie może zatem w uchwale podjętej na podstawie cytowanego wyżej przepisu zawierać postanowień wprowadzających zakazy lub ograniczenia używania jednostek pływających (określonych ich rodzajów) w innym celu, niż wskazany w ustawie, gdyż nie znajdują one uzasadnienia w delegacji ustawowej.

W ocenie Sądu zarzuty stawiane zaskarżonej regulacji okazały się zasadne. Nie sposób bowiem uznać, że zapewnieniu odpowiednich warunków akustycznych służyć może wprowadzenie zakazu używania na danym akwenie jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi z jednoczesnym wyłączeniem jednej łodzi, która w dodatku określona została przy użyciu kryterium podmiotowego. Podkreślić też trzeba,

że uzasadnienie uchwały w żaden sposób nie wskazuje racjonalności wprowadzenia takiej regulacji w celu zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych.

Stwierdzić należy zatem, że uchwała w zaskarżonym zakresie wykracza poza ramy delegacji ustawowej z art. 116 ust. 1 P.o.ś.

Mając powyższe na uwadze, Sąd, na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., stwierdził nieważność § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „b” zaskarżonej uchwały w części obejmującej słowa: „planowanej przez Gminę Wolsztyn w celach turystyczno – rekreacyjnych”.

Na skutek przeoczenia Sąd nie orzekł o kosztach postępowania.

Przewodniczący Sędzia NSA

(-) Grażyna Radzicka

Sędzia WSA

(-) Maciej Busz

Sędzia WSA

(-) Józef Maleszewski