



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 18 kwietnia 2025 r.

Poz. 2108

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.17.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

§ 3, § 5 i § 6 uchwały nr X/82/25 Rady Powiatu Mogileńskiego z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających wyposażonych w silniki o napędzie spalinowym na Jeziorze Łąkie. W pozostałym zakresie wyżej wymieniona uchwała zachowuje moc prawną.

UZASADNIENIE

W dniu 6 marca 2025 r. Rada Powiatu Mogileńskiego działając na podstawie art. 116 ust 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2024.54 t.j. z późn. zm.<https://sip.lex.pl/>) oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2024.107 t.j. z późn. zm.) podjęła uchwałę w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających wyposażonych w silniki o napędzie spalinowym na Jeziorze Łąkie.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 11 marca 2025 r.

Zawiadomieniem z 28 marca 2025 r. (znak: WNK.IV.4131.17.2025) organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, wskazując, że zapisy § 3, § 5 i § 6 uchwały przyjęte zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Organ nadzoru wystąpił również z zapytaniem, czy wprowadzenie zakazu używania pojazdów pływających o napędzie spalinowym na Jeziorze Łąkie poprzedzone zostało analizą lokalnych uwarunkowań przez Radę Powiatu Mogileńskiego.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 3 kwietnia 2025 r. (znak: BZ.0008.23.2025), Starosta Mogileński poinformował, że zgadza się z zarzutem przekroczenia kompetencji przez Radę Powiatu Mogileńskiego przy uchwalaniu przepisów § 3, § 5 i § 6 przedmiotowej uchwały oraz uznaje za zasadne stwierdzenie ich nieważności.

Jednocześnie wyjaśniając powody wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających wyposażonych w silniki o napędzie spalinowym na Jeziorze Łąkie, Starosta Mogileński poinformował, że przyjęcie tej regulacji poprzedzone zostało konsultacjami z mieszkańcami okolicznych terenów oraz analizą lokalnych uwarunkowań. Przesłane opinie i postulaty posłużyły radnym w procesie decyzyjnym. Problem hałasu na Jeziorze Łąkie był przedmiotem dyskusji zarówno podczas posiedzenia komisji stałych rady powiatu, jak i podczas posiedzenia Rady Powiatu Mogileńskiego. Radni zapoznali się z prezentacją dotyczącą charakterystyki Jeziora Łąkie. Jest to niewielki zbiornik (ok. 15 ha lustra wody). Od kilku lat powierzchnia jeziora, jak i jego głębokość ulegają znacznemu zmniejszeniu. Używanie na jeziorze skuterów o napędzie spalinowym powoduje niszczenie fauny i flory znajdujących się pod lustrem wody. Takie destrukcyjne działania mogą mieć nieodwracalne skutki w przyszłości, jeśli chodzi o utratę walorów przyrodniczych jeziora. W przybrzeżnych trzcinach znajdują się lęgowiska ptaków wodnych, w tym również gatunków znajdujących się pod ścisłą ochroną.

Starosta Mogileński wskazał również na ugruntowane orzecznictwo NSA w przedmiotowym zakresie. Wynika z niego m.in., że przeprowadzanie badań akustycznych na zbiorniku wodnym nie zawsze jest uzasadnione, a "zapewnienie jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w świetle aksjologii p.o.ś., nie ogranicza się do utrzymania hałasu na dopuszczalnym poziomie, ale zakłada także dążenie do utrzymania hałasu poniżej dopuszczalnych norm." (por. m.in. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 49/20). Po analizie orzecznictwa NSA "uznano, że nie ma potrzeby przeprowadzania pomiarów akustycznych, które gdyby nawet je przeprowadzić okazałyby się nieprzydatne, po prostu właściciele skuterów wodnych na czas badań by ich nie używali, nie jest to miejsce, w którym tło dźwiękowe występuje cały czas (np. ruch miejski).".

Jak podkreślił Starosta Mogileński, radni doskonale wiedzieli nad czym głosują, jakie są lokalne uwarunkowania. Dlatego biorąc pod uwagę "(...) wielkość akwenu wodnego, fakt, że spokój i cisza są wartościami cennymi w tak urokliwych miejscach jak to, przyjmując, że od lat jezioro było miejscem letniego wypoczynku dla jego mieszkańców i przyjezdnych i takim powinno pozostać, celowym jest utrzymanie tej uchwały w obiegu prawnym (...)".

Organ nadzoru uznaje zasadność argumentacji przedstawionej w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 116 ust. 1 ustawy, 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.” Z przywołanego przepisu wynika, że rada powiatu wprowadza zakaz lub ograniczenie dotyczące używania jednostek pływających na „określonych zbiornikach” tylko w sytuacji, gdy wymaga tego konieczność zapewnienia „odpowiednich warunków akustycznych” na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych.

Ustawodawca posługuje się niezdefiniowanym pojęciem „odpowiednich warunków akustycznych”. Wobec tego istnieje potrzeba przeprowadzenia ustaleń faktycznych w tym zakresie. Hałas jest zjawiskiem fizycznym i jego akceptowalny/pożądany poziom podlega ocenie w kontekście istniejących warunków lokalnych, takich jak np.: wielkość jeziora, poziom urbanizacji terenów wokół zbiornika wodnego, natężenie ruchu turystycznego, czy ustanowione na danym obszarze formy ochrony przyrody.

Dodatkowym warunkiem ustawy jest wykorzystywanie danego zbiornika wodnego oraz terenów przybrzeżnych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W piśmiennictwie przyjmuje się, że „przeznaczenie terenów na cele rekreacyjno-wypoczynkowe powinno wynikać z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku gdy plan taki nie jest obowiązkowy, o przeznaczeniu terenów decydować powinno ich faktyczne wykorzystanie.” (por. M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki: Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2019).

Podkreślenia wymaga, że decyzja o ustanowieniu zakazów lub ograniczeń należy do rady powiatu. Dlatego organ nadzoru nie ocenia potrzeby ich wprowadzenia, a mogą one okazać się niezbędne dla realizacji wartości będącej przedmiotem ochrony przepisu art. 116 ust. 1 ustawy, to jest wypoczynku w otoczeniu przyrody – niezakłóconego hałasem. Natomiast zasada legalizmu wymaga ścisłego przestrzegania zakresu upoważnienia do stosowania takich ograniczeń i zakazów, a także wykazania, że decyzja tego rodzaju była poprzedzona formalnymi ustaleniami dotyczącymi przedmiotu sprawy.

Jako sprzeczny z normą kompetencyjną, organu nadzoru wskazuje przepis § 3 uchwały, w którym Rada postanowiła, że zakaz określony w § 1 nie dotyczy:

- „1) jednostek pływających, których użycie jest konieczne do utrzymania cieków i zbiorników wodnych;
- 2) jednostek pływających: Policji, Pogotowia Ratunkowego, Straży Pożarnej oraz innych służb, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego;
- 3) jednostek pływających gospodarstw rybackich.”.

W ocenie organu nadzoru takie wyszczególnienie jest wadliwe prawnie, ponieważ sam ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie żadnych ograniczeń podmiotowych. Jak bowiem wynika z art. 116 ust. 4 ustawy: „Ograniczenia nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych.”. Nie jest

więc zadaniem rady powiatu uszczegóławianie tego przepisu ustawy. Uprawnienia rady w zakresie wprowadzenia ograniczeń lub zakazów należy wyklądać ściśle z brzmieniem przepisu kompetencyjnego, a wykładnia rozszerzająca jest w tym przypadku niedopuszczalna.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 619/10): „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. (Komentarz do art. 116 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, LEX, 2008, wyd. II).”.

Zatem postanowienia uchwały, które zwalniają z zakazów podmiot określony indywidualnie, muszą być zakwestionowane. Status danego podmiotu nie ma tu znaczenia. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 10 lutego 2022 r. (sygn. akt III OSK 783/21): „Nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym jest sytuacja, w której prawodawca lokalny wykonując kompetencję do stanowienia aktu prawa miejscowego, wprowadzającego zakazy lub ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw ustanawia bez upoważnienia ustawowego i w sposób dowolny wyjątki od powyższych zakazów (ograniczeń). Byłoby to naruszenie zasad równości wobec prawa oraz równego traktowania przez organy władzy publicznej.”. Jeżeli rada powiatu zdecydowała się na formę reglamentacji najbardziej intensywną (zakaz), powinna mieć na uwadze, że wyjątki od zakazu muszą mieć charakter równy, przewidywalny i weryfikowalny dla wszystkich podmiotów, które są lub mogą stać się adresatami uchwały wydanej na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy. Wyjątki od wprowadzonego zakazu muszą bazować na kryteriach przedmiotowych (np. rodzaju, cechach, parametrach technicznych lub użytkowych jednostek pływających; poziomu hałasu wytwarzanego przez jednostki pływające określonego typu), dodatkowo powiązanych z celem regulacji (ochrona terenów rekreacyjno-wypoczynkowych przed hałasem). W konsekwencji, odwołanie się do kryterium podmiotowego jest niedopuszczalne, gdyż zrywa związek z celem i treścią delegacji wynikającej z art. 116 ust. 1 ustawy.

W § 5 uchwały Rada Powiatu Mogileńskiego postanowiła, że: „Naruszenie zakazów oraz ograniczeń określonych w niniejszej uchwale podlega karze grzywny przewidzianej w art. 338 ustawy Prawo ochrony środowiska.”.

Należy zauważyć, że organy samorządu powiatowego mogą nakładać karę grzywny tylko w tzw. przepisach porządkowych, wydawanych na podstawie art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym. Natomiast przedmiotowa uchwała ma charakter wykonawczego aktu prawa miejscowego, stanowionego na podstawie przepisu szczególnego, tj. art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, do którego odsyła art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepisy porządkowe wydawane na podstawie ogólnych upoważnień zawartych w ustawach ustrojowych stanowią odrębny rodzaj aktów prawa miejscowego. Cechują się szczególnym charakterem i są środkiem służącym przeciwdziałaniu nagle pojawiającym się zagrożeniom dóbr prawnie chronionych. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym, w przeciwieństwie do aktów wykonawczych, nie są wydawane w celu szczegółowej realizacji określonych ustawowych unormowań materialno-prawnych, lecz w celu uregulowania pewnej sfery stosunków społecznych, którą nie zajął się ustawodawca, a której granice wyznacza jedynie przedmiot regulacji (ochrona życia, zdrowia, mienia itp.). Chodzi więc o unormowanie sytuacji lokalnych o charakterze szczególnym, nadzwyczajnym, co do których brak jest regulacji w przepisach ogólnopaństwowych.

W konsekwencji regulacja zawarta w § 5 uchwały wykracza poza granice upoważnienia ustawowego i rażąco narusza zasady praworządności wynikające z art. 7 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dodatkowo należy stwierdzić, że wprowadzanie powtórzeń regulacji ustawowych w aktach prawa miejscowego zaciera przejrzystość systemu prawnego i może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych.

Natomiast przepis § 6 uchwały, zgodnie z którym: „zakaz używania jednostek pływających wyposażonych w silniki o napędzie spalinowym zostanie oznakowany poprzez ustawienie tablic informacyjnych” – ma charakter wyłącznie informacyjny i nie powinien być zamieszczany w akcie prawnym o charakterze

normatywnym. Uchwała będąca aktem prawa miejscowego, jako zbiór norm abstrakcyjnych i generalnych, nie powinna zawierać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2024 r., sygn. akt III OSK 1465/22; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 września 2023 r., sygn. akt IV SA/Po 493/23; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 grudnia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 485/23).

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Sztybel