



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 27 lipca 2021 r.

Poz. 3874

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr 78/2021 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 30 czerwca 2021 r.

Na podstawie przepisu 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXI/226/2021 Rady Powiatu w Rypinie z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie ograniczenia używania jednostek pływających z napędem spalinowym na jeziorach położonych w granicach Powiatu Rypińskiego.

Uzasadnienie

Uchwałą nr XXXI/226/2021 Rada Powiatu w Rypinie ograniczyła używanie jednostek pływających z napędem spalinowym tylko do jednostek z silnikami o mocy do 10 kW. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 maja 2021 r. W odpowiedzi na zawiadomienie, stanowisko Powiatu Rypińskiego przedstawiono w piśmie z dnia 25 czerwca 2021 r., w którym powołując się na załączoną dokumentację podkreślono, że uchwała jest kompromisem wobec sprzecznych interesów mieszkańców.

Podstawę prawną kwestionowanej uchwały stanowi art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.), 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 może wprowadzić 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.

„Oznacza to, że ustawodawca zezwala radzie powiatu na wkroczenie w tym przypadku w sferę praw i wolności jednostki w formie ograniczenia lub nawet zakazu używania danych jednostek pływających, lecz pod warunkiem, że jest to niezbędne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych. Pojęcie "odpowiednich warunków akustycznych" jest pojęciem nieostrym. Ponadto, w tym przypadku ograniczeniu podlega prawo własności i powszechne korzystanie ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, w tym także uprawianie sportów wodnych. Oznacza to, że przepis, który wprowadza takie ograniczenie musi realizować wymagania z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a więc zasady proporcjonalności”.

„Ponadto chociaż norma z art. 116 ust. 1 p.o.ś. nie określa w jaki sposób należy ustalić warunki akustyczne istniejące na obszarach rekreacyjno-wypoczynkowych danego zbiornika wodnego, to nie ulega również wątpliwości, że art. 116 ust. 1 p.o.ś. posługuje się pojęciem nieostrym, jakim jest pojęcie odpowiednich warunków akustycznych. Stąd też konieczność poczynienia ustaleń w tym zakresie wynika z konieczności doprecyzowania tego pojęcia.” (wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2021 r. sygn. III OSK 3436/21)

Wobec tego istnieje potrzeba przeprowadzenia odpowiednich ustaleń faktycznych. Hałas jest zjawiskiem fizycznym, a jego natężenie ma podlegać ocenie w kontekście warunków lokalnych np. wielkości i położenia jeziora, poziomu urbanizacji, ustanowionych form ochrony przyrody.

W niektórych sprawach wskazuje się na „konieczność przeprowadzenia odpowiednich badań akustycznych, a od strony prawnej na odniesieniu ich do przepisów powołanego rozporządzenia” (rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku). „Nie jest tego rodzaju instrumentem, jak i nie może stanowić uzasadnienia uchwały z art. 116 ust. 1 p.o.ś. wola części właścicieli działek przylegających do jeziora, ponieważ ta opiera się wyłącznie na subiektywnym odczuciu tych osób i może stanowić nieuzasadnione ograniczenie wolności i praw innych podmiotów.” (cyt. wyrok NSA i wskazane tam orzeczenia). Natomiast z uwagi na inne wystarczające okoliczności faktyczne, w poszczególnych sprawach Sądy przesądzały o braku potrzeby wykonywania specjalistycznych pomiarów (wyroki NSA z 25 września 2019 r. sygn. akt II OSK 2657/17 oraz z 6 lutego 2020 r. sygn. akt II OSK 766/18).

Mając na uwadze stan prawny, podstawową wadą uchwały jest ustalenie ograniczeń wobec wszystkich jezior na terenie Powiatu (§ 1 uchwały). Uchwała nie identyfikuje jezior - nie wymienia np. ich nazw lub położenia. Przepis podstawy prawnej wprost stanowi o „określonych zbiornikach”. Obowiązek weryfikacji ustawowych kryteriów oceny danej sprawy (konkretnego akwenu) jest wzmocniony wytycznymi orzecznictwa: jak zasada proporcjonalności, prawo powszechnego korzystania z wód i prawo własności. W niniejszej sprawie z wyjaśnień Powiatu i załączonych dokumentów wynika, że sprawa była zainicjowana i rozważana w kontekście czterech największych jezior Powiatu, wobec 25 ogółem. Natomiast ostatecznie przeważał argument ustalenia kompleksowej i jednolitej regulacji dla wszystkich akwenów wodnych na przyszłość.

Dodatkowym rozpatrywanym warunkiem ustawy jest wykorzystywanie danego obszaru na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. „Przyjąć należy, 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.” (M.Górski, M.Pchałek, W.Radecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2019). Natomiast z akt sprawy nie wynika aby sposób zagospodarowania wszystkich jezior był analizowany.

Jak wskazano, każdy przypadek należy przeanalizować odrębnie w zakresie warunków akustycznych, stosownie do przedstawionych wytycznych.

W niniejszej sprawie w wyjaśnieniach i uzasadnieniu uchwały opisano procedurę podjętych działań, w tym wskazano na wnioski mieszkańców i właścicieli łodzi oraz kilka posiedzeń komisji Rady i Zarządu Powiatu. Jednakże ze stanu faktycznego nie wynika aby Powiat przeprowadził jakieś szczegółowe lokalne ustalenia, odnoszące się do poziomu hałasu na poszczególnych jeziorach. Dyskusja na komisjach oraz uzasadnienie uchwały wskazuje na rodzaje jednostek i moc silnika ale bez odniesienia się do wartości akustycznych (dB). Orzecznictwo może wydawać się sporne w kwestii sposobów dowodzenia konieczności ustanowienia ograniczeń. Niemniej istotą jest skupienie uwagi i wykazanie specyfiki akwenu, w tym sposobu i natężenia jego wykorzystywania. Same tylko opinie mieszkańców mogą być tylko jednym z wielu argumentów. Natomiast można zwrócić uwagę, że stosownie do zapisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. z 2014 r. poz. 112) maksymalny poziom hałasu dla terenów wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wynosi 55 dB w dzień i 45 dB w porze nocnej, natomiast konstruowane jednostki pływające mogą emitować dźwięki znacznie wyższe - nawet 67 dB dla silników do 10 kW (cz. III załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie wymagań dla rekreacyjnych jednostek pływających i skuterów wodnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 807)) Przedstawione zestawienie wartości dźwięku może dowodzić zasadności wprowadzania ograniczeń z uwagi na rodzaj i moc napędu.

Podsumowując, decyzja w przedmiocie określenia zakazów należy do Rady Powiatu, a nie do organów specjalistycznych ochrony środowiska. Organ nadzoru nie ocenia potrzeby ustalenia takich ograniczeń, które mogą być niezbędne dla realizacji wartości będącej przedmiotem ochrony tego przepisu, to jest wypoczynku niezakłóconego nadmiernym hałasem. Natomiast zasada legalizmu wymaga ścisłego przestrzegania zakresu upoważnienia, a w tym przypadku przede wszystkim oznaczenia akwenu/ów.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane

w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Zobowiązanie do przestrzegania zakresu kompetencji wynika z art. 7 Konstytucji RP.

Wobec tego, Rada Powiatu w Rypinie podejmując uchwałę nr XXXI/226/2021 w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustawy, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz