



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 czerwca 2024 r.

Poz. 5708

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.196.2024.2

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 12 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

#### orzekam

nieważność § 7 uchwały nr III/24/2024 Rady Powiatu Leszczyńskiego z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia ograniczeń i zakazów używania jednostek pływających napędzanych silnikami o napędzie spalinowym na Jeziorze Dominickim - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2024 r. Rada Powiatu Leszczyńskiego uchwałą nr III/24/2024 wprowadziła ograniczenia i zakazy używania jednostek pływających napędzanych silnikami o napędzie spalinowym na Jeziorze Dominickim.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 116 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 t. j.) oraz art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 t. j.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 27 maja 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) - zwanej dalej "P.o.ś." - rada powiatu, w drodze uchwały, z zastrzeżeniem art. 116 ust. 2 i 4 P.o.ś., 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. Wybór formy i zakresu reglamentacji należy do właściwej rady powiatu. Wołą ustawodawcy powyższe ograniczenia 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 P.o.ś.). Dodatkowo na śródlądowych wodach żeglownych ograniczenia i zakazy wprowadza, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw klimatu, w porozumieniu z ministrem właściwym do

spraw transportu (art. 116 ust. 2 P.o.ś.). Z powyższych norm wynika, iż rada powiatu może realizować swoją kompetencję z art. 116 ust. 1 P.o.ś. tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy wymaga tego konieczność zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Uchwała wydana w oparciu o normę art. 116 ust. 1 P.o.ś. stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 10 lutego 2022 r., III OSK 783/21, CBOSA). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów ustawy, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W myśl powszechnie przyjętej zasady do wydania aktu prawa miejscowego musi więc istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107) - zwanej dalej "u.s.p." - to na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu.

W § 7 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Leszczyńskiego zawarła regulację, iż "Naruszenie zakazów oraz ograniczeń określonych w niniejszej uchwale podlega karze grzywny przewidzianej w art. 338 ustawy Prawo ochrony środowiska".

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis istotnie narusza delegację zawartą w art. 116 ust. 1 P.o.ś. Podnieść należy, że organy samorządu terytorialnego mogą nakładać karę grzywnę tylko w tzw. przepisach porządkowych wydawanych na podstawie art. 41 u.s.p. Natomiast przedmiotowa uchwała ma charakter wykonawczego aktu prawa miejscowego, stanowionego na podstawie przepisu szczególnego, tj. art. 116 ust. 1 P.o.ś., do którego odsyła art. 40 ust. 1 u.s.p. konsekwencji regulacja zawarta w § 7 ocenianej uchwały wychodzi poza granice upoważnienia ustawowego z art. 116 ust. 1 P.o.ś. 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, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje.

Dodatkowo podnieść należy, że z normy art. 41 u.s.p. wynika, iż jedynie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, rada powiatu może wydawać powiatowe przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy. W konsekwencji aby wprowadzić określone normy w formie przepisów porządkowych muszą wystąpić jednocześnie dwie przesłanki. Wedle pierwszej - materia podlegająca unormowaniu nie może być uregulowana w innych przepisach powszechnie obowiązujących. Wedle drugiej - wprowadzenie określonych norm musi być uzasadnione ze względu na ochronę wartości, o których mowa w art. 41 ust. 1 u.s.p. Z wystąpieniem ww. przesłanek nie mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie.

Przepisy porządkowe wydawane wyłącznie na podstawie ogólnych upoważnień ustawowych zawartych w ustawach ustrojowych stanowią więc 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 przepisami ogólnopaństwowymi.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Leszczyńskiego

Zarząd Powiatu Leszczyńskiego