

II SA/Go 889/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2016-03-23
Data wpływu	2015-11-05
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp.
Sędziowie	Krzysztof Dziedzic Michał Ruszyński /przewodniczący sprawozdawca/ Sławomir Pauter
Symbol z opisem	6139 Inne o symbolu podstawowym 613 6402 Skargi organów nadzoru na uchwały rady powiatu w przedmiocie ... (art. 81 ustawy o samorządzie powiatowym)
Hasła tematyczne	Inne
Skarżony organ	Rada Powiatu
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 1998 nr 91 poz 578; art. 81 ust. 1; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2013 nr 0 poz 1232; art. 116 ust. 1; Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - tekst jednolity. Dz.U. 2013 nr 0 poz 627; art. 33 ust. 1; Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody - tekst jednolity. Dz.U. 2007 nr 120 poz 826; § 1 pkt 1 lit. e; Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dz.U. 2012 nr 0 poz 270; art. 3 § 2 pkt 5, art. 147 § 1; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Michał Ruszyński (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Krzysztof Dziedzic Sędzia WSA Sławomir Pauter Protokolant st. sekr. sąd. Monika Walentynowicz po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2016 r. sprawy ze skargi Wojewody na uchwałę Rady Powiatu z dnia 25 sierpnia 2014 r. nr XXXIX/312/2014 w sprawie zmiany uchwały nr XXIII/136/08 Rady Powiatu z dnia 31 października 2008 r. w sprawie zakazu używania niektórych jednostek pływających na jeziorach Powiatu stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

25 sierpnia 2014 r. Rada Powiatu podjęła uchwałę Nr XXXIX/312/2014 w sprawie zmiany uchwały Nr XXIII/136/08 Rady Powiatu z dnia 31 października 2008 r. w sprawie zakazu używania niektórych jednostek pływających na jeziorach Powiatu. W § 1 uchwały Rada postanowiła wykreślić z załącznika nr 1 do uchwały Nr XXIII/136/08 jezioro [...], na działce nr ewid. [...].

W uzasadnieniu uchwały wskazano, że Rada Powiatu kierując się potrzebą zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych do rekreacji i wypoczynku, na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, 31 października 2008 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/136/08 w sprawie zakazu używania niektórych jednostek pływających na jeziorach Powiatu. Wyjaśniono, że 1 sierpnia 2014 r. do Zarządu Powiatu wpłynął wniosek Stowarzyszenia [...] w sprawie podjęcia działań zmierzających do udostępnienia, na zasadach ogólnych, jeziora [...] do uprawiania sportów motorowodnych. Możliwość uprawiania sportów motorowodnych na jeziorze [...], pojawi się w przypadku całkowitego wykreślenia tego jeziora z załącznika do uchwały Nr XXIII/136/08 Rady Powiatu z 31 października 2008 r. w sprawie zakazu używania niektórych jednostek pływających na jeziorach Powiatu. Wskazano ponadto, że 11 sierpnia 2014 r. Starosta wystąpił do Burmistrza z prośbą o wyrażenie stanowiska w sprawie. Pismem z [...] sierpnia 2014 r. Burmistrz przychylnie ustosunkował się do przedstawionej propozycji. Zatem - w związku z faktem, że na terenie Powiatu brak jest

praktycznie jezior na terenie których można uprawiać sporty motorowodne oraz w związku z pozytywnym stanowiskiem Burmistrza - podjęcie uchwały "w powyższym brzmieniu wydaje się zasadne."

Na ww. uchwałę - działając na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1445, dalej: u.s.p) w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: P.p.s.a) - skargę złożył Wojewoda. Zarzucając zaskarżonej uchwale istotne naruszenie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., dalej: u.o.p), organ nadzoru wniósł o stwierdzenie jej nieważności.

Uzasadniając skargę skarżący wskazał, że jezioro [...], stanowiące akwen naturalnych wód śródlądowych, położone jest na obszarze specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Puszcza [...]. Obszar ten, jako forma ochrony przyrody, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.o.p, wyznaczony został w związku z wypełnieniem zobowiązań państwa polskiego względem wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U.UE.L.20 z 26 stycznia 2010 r.), na podstawie aktu prawa krajowego, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 5 września 2007 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (Dz.U. z 2011 r., nr 25, poz. 133). Podstawą kwalifikacji ww. obszaru do sieci obszarów Natura 2000 jest jego unikatowy w skali kraju oraz Unii Europejskiej walor ornitologiczny. W obszarze na którym znajduje się jezioro występuje około 230 gatunków ptaków, w tym ponad 160 lęgowych. Wśród nich znajduje się około 40 gatunków wymienionych w załączniku I ww. dyrektywy, a także 12 gatunków ujętych w Polskiej Czerwonej Księdze Zwierząt, jako zwierzęta narażone na wyginięcie. Ponadto większość gatunków ptaków występująca na tym obszarze, objęta jest ścisłą ochroną gatunkową na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz.U. z 2014 r., poz. 1348).

Zdaniem strony skarżącej stworzenie możliwości wykorzystania wód jeziora [...] na potrzeby realizacji funkcji rekreacyjnych lub wykonywania sportów wodnych, przy użyciu jednostek pływających, spowoduje realne zagrożenie względem określonej grupy ptaków, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. Problem ten dotyczy w szczególności gatunków konserwatywnych ekologicznie i behawioralnie o silnej atopofobności, do których zalicza się między innymi gniazdujący w odległości ca 430 m od linii brzegowej jeziora rybołów (Pandion haliaetus). Organ nadzoru zaznaczył przy tym, że u.o.p w art. 4 ust. 1 określa krąg podmiotów zobowiązanych do dbałości o przyrodę. Adresatami tego obowiązku są wszystkie organy administracji w znaczeniu, jakie temu pojęciu ustawodawca nadaje w art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., dalej: P.o.ś), bez względu na to czy realizują zadania w zakresie ochrony przyrody, czy też nie. Każdy podmiot określony w art. 4 ust. 1 u.o.p powinien w swoich działaniach uwzględnić ich wpływ na środowisko przyrodnicze będące dziedzictwem i bogactwem naturalnym. Obowiązki te zostały uszczegółowione przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 u.o.p zobowiązującym organy administracji do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Ponadto, zgodnie z art. 33 ust. 1 u.o.p zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Z opinii zaś Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z [...] sierpnia 2015 r., który jest organem sprawującym nadzór nad obszarem Natura 2000 wynika, że dopuszczenie na terenie jeziora [...] możliwości używania łodzi o

napędzie motorowym, będzie generować emisje hałasu i wpłynie negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000.

Podsumowując organ nadzoru stwierdził, że Rada Powiatu przy znoszeniu zakazu nie wzięła powyższego pod uwagę a zatem podejmując zaskarżoną uchwałę, istotnie naruszyła przepis art. 33 ust. 1 u.o.p. Nie ulega bowiem wątpliwości, że dopuszczenie ruchu skuterów wodnych i jachtów motorowych (co w istocie sprowadza się do uprawniania sportów motorowodnych), jest działaniem mającym bezpośredni negatywny wpływ na gatunki roślin i zwierząt chronionych na obszarze Natura 2000.

Odpowiadając na skargę Powiat wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od strony skarżącej kosztów postępowania wg. norm przepisanych. W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę organ wskazał, że podstawą prawną do działań w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest upoważnienie bezpośrednio wynikające z przepisów ustaw ustrojowych lub upoważnienie zawarte w innych regulacjach ustawowych. Stosownie do art. 116 ust. 1 P.o.ś, 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. Rada nie może zatem w uchwale podjętej na podstawie tego 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. Zarzut dotyczący naruszenia art. 33 ust. 1 u.o.p jest zatem zarzutem chybionym i stojącym w sprzeczności z obowiązującymi zasadami prawnymi. Przepis ten jest normą o charakterze generalnym, jednak nie może on stanowić źródła aktu prawa miejscowego, jakim jest zaskarżona uchwała.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna lecz nie z powodów podniesionych przez Wojewodę.

Kontrola sądu administracyjnego zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) i art. 3 § 1 i § 2 pkt 5 P.p.s.a ogranicza się do badania zgodności z prawem aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Rozstrzygając sprawę w powyższym zakresie, sąd administracyjny, zgodnie z art. 134 § 1 P.p.s.a, rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Brak związania zarzutami i wnioskami skargi oznacza, że Sąd bada w pełnym zakresie zgodność z prawem zaskarżonego aktu i może uwzględnić skargę także z innych powodów niż zarzucane. Sąd nie będąc skrzepowany podniesionymi wnioskami i zarzutami, sposobem sformułowania skargi czy użytymi argumentami ma prawo, a także obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu nawet wtedy, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Podstawy stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu wyznaczają przepisy u.s.p. Zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Po upływie terminu, o którym mowa w art. 79 ust. 1, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu powiatu. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego

(art. 81 ust. 1 u.s.p).

W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie utrwalony jest pogląd, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu. Generalnie przyjąć należy, iż za "istotne" naruszenie prawa uznać należy uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Powody istotnego naruszenia prawa skutkujące zasadnością stwierdzenia nieważności uchwały rady powiatu (także gminy) mogą być zróżnicowane. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego, naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał oraz naruszenie przepisów prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (tak M. Stahl, Z. Kmiecik, w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, przyjmuje się przykładowo podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały lub też wadliwą jego wykładnię, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998 roku, II SA/Wr 1459/97 - dostępny w internetowej bazie orzeczeń NSA).

Wydając zaskarżoną uchwałę Rada Powiatu powołała jako podstawę art. 12 pkt 11 u.s.p, a więc ogólną normę kompetencyjną rady powiatu do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu, oraz 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. Powyższe oznacza, 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. Wydanie przez radę powiatu uchwały w sprawie wprowadzenia zakazu, o którym mowa w art. 116 ust. 1 P.o.ś powinno zatem zostać poprzedzone ustaleniami, czy na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych znajdujących się na terenie danego powiatu panują odpowiednie warunki akustyczne czy też nie. Jakiegokolwiek inne motywy, które nawet obiektywnie uzasadniałyby wprowadzenie ograniczeń, nie uprawniają do przekraczania przez radę powiatu granic upoważnienia ustawowego do wydawania uchwał w zakresie określonym w art. 116 ust. 1 P.o.ś.

Jednocześnie wskazać należy, że na podstawie ww. przepisów rada powiatu posiada uprawnienie do zmiany uchwały w sprawie zakazu używania niektórych jednostek pływających na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących - tak jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie - poprzez zmianę podjętego zakazu w odniesieniu do konkretnego zbiornika wodnego. Zaznaczyć jednak należy, że zmiana ta także powinna zostać poprzedzona ustaleniami czy na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych znajdujących się na terenie danego powiatu panują odpowiednie warunki akustyczne czy też nie.

Tymczasem z treści uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że Rada Powiatu przy jej podjęciu nie kierowała się motywami wskazanymi w treści art. 116 ust. 1 P.o.ś, lecz indywidualnym interesem Stowarzyszenia [...], zainteresowanym tym aby na jeziorze [...] mogły być uprawiane sporty motorowodne. Uchylając wprowadzony uprzednio zakaz Rada Powiatu nie wykazała jaki - po udostępnieniu jeziora [...] do uprawiania sportów motorowodnych - będzie poziom hałasu na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych umiejscowionych wokół tego jeziora, w jakim stopniu na poziom tego hałasu wpływać będzie uprawianie na nim sportów

motorowodnych.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "odpowiednie warunki akustyczne", co może wywołać spore trudności przy stosowaniu przepisu art. 116 ust. 1 P.o.ś. Wydaje się jednak, że pomocne w tym względzie może się okazać wydane na podstawie art. 113 ust. 1 P.o.ś, rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U z 2014 r., poz. 112), w którym określono m.in. dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (§ 1 pkt 1 lit. e).

Odnosząc się natomiast za zarzutu sformułowanego w skardze, tj. istotnego naruszenia art. 33 ust. 1 u.o.p, Sąd podziela stanowisko Rady Powiatu wyrażone w odpowiedzi na skargę, iż przepis ten - wobec treści art. 116 ust. 1 P.o.ś - nie może stanowić źródła aktu prawa miejscowego jakim jest uchwała rady powiatu ograniczająca lub zakazująca używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jak i uchwała zmieniająca. Wynikający z art. 33 ust. 1 u.o.p zakaz podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, związany jest z realizacją indywidualnych przedsięwzięć np. siedliska rolniczego czy też farmy wiatrowej. Dotyczy on także aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego, takich jak akty planowania np. planów zagospodarowania przestrzennego, czy też projektów polityk, strategii, planów lub programów. Nie może jednak stanowić podstawy do podjęcia przez radę powiatu uchwały w sprawie ograniczenia lub zakazu używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących.

Nie będąc zatem związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, Sąd uznał, że zaskarżona uchwała Rady Powiatu została podjęta bez wyjaśnienia kluczowej dla sprawy kwestii poziomu hałasu na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych umiejscowionych wokół jeziora [...], a więc z istotnym naruszeniem art. 116 ust. 1 P.o.ś, i dlatego należało stwierdzić jej nieważność w oparciu o art. 147 § 1 P.p.s.a.