

Naczelny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa,
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ II

Dnia 12 sierpnia 2020 r.
Sygn. akt II OSK 49/20

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Waldemar Haraburda
Powiat Sejneński
ul. 1 Maja 1
16-500 Sejny

Starostwo Powiatowe w Sejnach
Sekretariat
DATA
WPRZYMU
2020 -08- 21
Nr..... Liczba zał.1.....
Podpis

Sekretariat Wydziału II Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 27 lutego 2020 r. sprawy ze skargi kasacyjnej Powiatu Sejneńskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 29 października 2019 r. sygn. akt II SA/Bk 578/19.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Załącz.

- odpis orzeczenia z dnia 27 lutego 2020 r.

z up. Kierownika Sekretariatu

Eliza Wróbel

sekretarz sądowy



ODPIS

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2020 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Mazur (spr.)
Sędziowie sędzia NSA Roman Ciągiewicz
sędzia del. WSA Agnieszka Wilczewska-Rzepecka

Protokolant sekretarz sądowy Eliza Wróbel

po rozpoznaniu w dniu 27 lutego 2020 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
sprawy ze skargi kasacyjnej Powiatu Sejneńskiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku
z dnia 29 października 2019 r. sygn. akt II SA/Bk 578/19
w sprawie ze skargi Powiatu Sejneńskiego
na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego
z dnia 26 czerwca 2019 r. nr NK-II.4131.80.2019.EC
w przedmiocie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających
wyposażonych w silnik spalinowy

- 1) uchyla zaskarżony wyrok i zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego;
- 2) zasądza od Wojewody Podlaskiego na rzecz Powiatu Sejneńskiego kwotę 720 (słownie: siedemset dwadzieścia) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Eliza Wróbel

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z 29 października 2019 r., sygn. II SA/Bk 578/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku oddalił skargę Powiatu Sejneńskiego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 czerwca 2019 r. nr NK-II.4131.80.2019.EC w przedmiocie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających wyposażonych w silnik spalinowy.

Wyrok ten wydany został w następujących okolicznościach faktyczno-prawnych.

W dniu 30 maja 2019 r. Rada Powiatu Sejneńskiego, na podstawie art. 116 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511), podjęła uchwałę nr VIII/52/2019 w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających wyposażonych w silnik spalinowy na wybranych zbiornikach wodnych Powiatu Sejneńskiego. W § 1 tej uchwały postanowiono, że celem zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych i ochrony zbiorników wodnych posiadających duże walory przyrodnicze i wypoczynkowe, wprowadza się zakaz używania jednostek pływających wyposażonych w silnik spalinowy na wodach jeziora Dmitrowo i Sumowo, Gmina Sejny.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z 26 czerwca 2019 r., znak: NK-II.4131.80.2019.EC, Wojewoda Podlaski na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdził nieważność tej uchwały.

Organ nadzoru uznał, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, 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. Wojewoda stwierdził, że przepis ten zezwala na wprowadzenie opisanego w nim zakazu tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Organ wskazał, że wprawdzie art. 116 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska nie wskazuje, co należy rozumieć poprzez "odpowiednie warunki akustyczne", jednak dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie

dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112). Przed podjęciem uchwały należało zatem ustalić, czy na danych terenach panują odpowiednie warunki akustyczne, czego Rada Powiatu Sejneńskiego nie uczyniła.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego stało się przedmiotem skargi Powiatu Sejneńskiego, w uzasadnieniu której wskazano, że podjęcie uchwały o wprowadzeniu na jeziorach Sumowo i Dmitrowo zakazu używania jednostek pływających wyposażonych w silnik spalinowy wystąpił Sołtys wsi Sumowo w gm. Sejny, powołując się w szczególności na konieczność zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych i ochrony zbiorników wodnych posiadających cenne walory przyrodnicze oraz wypoczynkowe mieszkańcom i turystom, którzy coraz częściej korzystają z bogatej oferty turystycznej. Do wniosku Sołtysa dołączone zostało pismo zawierające prośbę mieszkańców oraz właścicieli nieruchomości położonych wokół jezior Dmitrowo i Sumowo o wprowadzenie na tych jeziorach strefy ciszy. Przed podjęciem uchwały Starosta Sejneński zwrócił się do szeregu instytucji o wyrażenie opinii w sprawie. Pozytywne opinie wyrażone zostały przez: Wody Polskie RZGW w Białymstoku, Wójta Gminy Sejny, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, Wydział Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Sejnach.

Organ podkreślił, że ze względu na usytuowanie zbiorników w obszarze wysoko zurbanizowanym, zainteresowanie wypoczynkiem w jego okolicy jest bardzo duże. Konieczność zachowania ciszy i spokoju powinna przeważać nad możliwością korzystania ze sprzętu motorowodnego wyposażonego w silnik spalinowy. Wprowadzony zakaz nie wyklucza używania sprzętu motorowodnego wyposażonego w silniki elektryczne. Pogodzenie obydwóch aspektów - korzystania ze zbiorników wodnych przez wypoczywających ludzi z używaniem sprzętu motorowodnego jest trudne, należy jednak wziąć pod uwagę aspekt zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych oraz niekorzystne oddziaływanie hałasu na środowisko. Zdaniem organu, zachowanie ciszy i spokoju jest celem nadrzędnym nad możliwością korzystania ze sprzętu motorowodnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W uzasadnieniu wyroku z 29 października 2019 r. Sąd stwierdził, że Rada Powiatu nie uzasadniła prawidłowo podstawowej przesłanki umożliwiającej wprowadzenie przedmiotowego zakazu – tj. ochrony terenów przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przed niekorzystnym oddziaływaniem akustycznym (art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska). Kompetencję z art. 116 ust. 1 ostatnio

powołanej ustawy Rada może realizować tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy wymaga tego konieczność zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Wydanie uchwały w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających na określonych akwenach wodnych powinno zatem, zdaniem Sądu, zostać poprzedzone ustaleniami, czy na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych znajdujących się na terenie danego powiatu panują odpowiednie warunki akustyczne czy też nie. Nie jest wystarczające w tym względzie przedstawienie stanowiska większości mieszkańców, oraz opinii organów zajmujących się ochroną środowiska, czy też ochroną wód. Ocena, czy wprowadzenie zakazu jest wynikiem potrzeby zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych powinna zostać poprzedzona analizą opracowań specjalistycznych w tym zakresie, zawierających badania pomiarowe hałasu. W innym przypadku, ocena warunków akustycznych panujących na określonych akwenach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jawić się może jako arbitralna. Przy definiowaniu pojęcia „odpowiednie warunki akustyczne” należy odwołać się do art. 113 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, na podstawie którego wydane zostało rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W akcie tym określono dopuszczalne poziomy hałasu m.in. dla terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, w związku z czym normy te powinny stanowić punkt odniesienia dla uzasadnienia konieczności wprowadzenia zakazu, bądź ewentualnie rozważenia niezbędnych ograniczeń w tym zakresie zgodnie z dyspozycją art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Sąd zaznaczył, że ustawodawca zezwala radzie powiatu na wkroczenie w przypadku określonym w art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w sferę praw i wolności jednostki w formie ograniczenia lub nawet zakazu używania danych jednostek pływających, czyniąc to jednak pod warunkiem, że jest to niezbędne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych, które to pojęcie jest nieostre. Jeżeli ograniczeniu podlega prawo własności i powszechne korzystanie ze śródlądowych powierzchniowych wód publicznych, w tym także uprawianie sportów wodnych, przepis wprowadzający to ograniczenie musi realizować wymagania z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W świetle wyrażonej w tym przepisie zasady proporcjonalności, ograniczenia dotyczące korzystania z konstytucyjnych wolności i praw powinny być ustanawiane tylko w ustawie i jeżeli jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, lub dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, czy też wolności i praw innych osób. Ponadto powyższe ograniczenia nie powinny naruszać istoty wolności i praw.

W ocenie Sądu, w realiach rozpatrywanego przypadku Rada Powiatu Sejneńskiego nie wykazała zatem dostatecznie, czy istniała rzeczywista potrzeba poprawy warunków akustycznych na przedmiotowych terenach rekreacyjno-wypoczynkowych i czy konieczne było wprowadzenie zakazu, a nie ograniczenia w używaniu jednostek pływających wyposażonych w silniki spalinowe. Wprowadzenie zakazów lub ograniczeń na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony służyć ma ochronie terenów przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przed niekorzystnym/nieodpowiednim oddziaływaniem akustycznym przekraczającym ustanowione przez prawodawcę normy.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu I instancji wniósł Powiat Sejneński, zaskarżając ten wyrok w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi skarżący zarzucił naruszenie następujących przepisów prawa, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy:

1) art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.) poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w związku z uznaniem, że podjęcie przez radę powiatu uchwały w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających na określonych akwenach wodnych powinno zostać poprzedzone oceną, czy na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych znajdujących się na terenie danego powiatu panują odpowiednie warunki akustyczne, czy też nie, poprzedzoną analizą opracowań specjalistycznych w tym zakresie, zawierających badania pomiarowe hałasu;

2) art. 116 ust. 1 i art. 113 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że regulacje zawarte w tych przepisach nakładają wymóg uprzedniego zbadania poziomu hałasu w środowiska.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty strona wniosła:

1) na podstawie art. 176 p.p.s.a. w zw. z art. 185 § 1 p.p.s.a. - o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Białymstoku,

2) na podstawie art. 203 p.p.s.a. - o zasądzenie od organu na rzecz skarżącego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego, według norm przepisanych.

Uzasadniając wskazane podstawy kasacyjne skarżący organ podniósł, że przepis art. 116 ust. 1 ustawy - Prawo ochrony środowiska nie uzależnia podjęcia uchwały wprowadzającej ograniczenia co do używania obiektów pływających wyposażonych w silniki spalinowe od uprzedniego przeprowadzenia pomiarów poziomu

hałasu. Dokonana przez Sąd wykładnia art. 116 ust. 1 ww. ustawy, według której bez znaczenia do podjęcia przez radę powiatu wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających są opinie organów zajmujących się ochroną środowiska, czy też ochroną wód, jest błędna. W przedmiotowej sprawie szczegółowe stanowisko w sprawie przedstawiła m.in. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w piśmie z dnia 1 marca 2019 r. Jeziora Dmitrowo i Sumowo położone są na Obszarze Chronionego Krajobrazu Pojezierza Sejneńskiego oraz w obszarze Natura 2000 Pojezierze Sejneńskie. Objęte są dwoma miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Każdy z nich przewiduje funkcję rekreacyjno-wypoczynkową.

Powiat Sejneński podtrzymał wobec powyższego stanowisko, że podejmując kwestionowaną uchwałę z 30 maja 2019 r. Rada Powiatu działała na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Wojewoda Podlaski wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a.

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem sporu jest wykładnia i zastosowanie art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Powołany przepis stanowi, że 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. Na gruncie tego przepisu pozostające w sporze strony odmiennie interpretują warunki, od których zaistnienia uzależniona jest możliwość zrealizowania przez radę powiatu kompetencji do podjęcia uchwały zakazującej używania określonego rodzaju jednostek pływających. Warunki te obejmują wymóg stwierdzenia, że tego rodzaju ograniczenie lub zakaz mogą zostać wprowadzone, jeżeli rada powiatu oceni, że jest to konieczne dla zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenie przeznaczonym na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Przedmiot sporu sprowadza się zatem do wykładni zwrotu normatywnego „odpowiednie warunki akustyczne”.

W rozpoznawanej sprawie u podstaw oddalenia przez Sąd I instancji skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego stwierdzające nieważność uchwały Rady Powiatu Sejneńskiego wprowadzającej zakaz używania jednostek pływających wyposażonych w silnik spalinowy leżało stwierdzenie, że wprowadzenie tego rodzaju zakazu powinno zostać poprzedzone ustaleniami, czy na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych znajdujących się na terenie danego powiatu panują odpowiednie warunki akustyczne czy też nie. Wymaga to, zdaniem Sądu I instancji, dysponowania przez organ samorządu opracowaniami specjalistycznymi zawierającymi badania pomiarowe hałasu. Dokonując wykładni użytego w art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska pojęcia „odpowiednie warunki akustyczne” Sąd I instancji przyjął, że punkt odniesienia dla uzasadnienia konieczności wprowadzenia na podstawie art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska zakazu, o którym mówi ten przepis, powinny stanowić normy określające dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów rekreacyjno - wypoczynkowych ustanowione w wydanym na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczanych poziomów hałasu w środowisku.

W art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska możliwości realizacji odnośnej kompetencji rady powiatu ustawodawca nie uzależnia od konieczności zapewnienia utrzymania poziomu hałasu w granicach dopuszczalnych norm, lecz posługuje się zwrotem „odpowiednie warunki akustyczne”. Sformułowaniu temu przypisać trzeba charakter zwrotu ocennego (zwrotu szacunkowego), który wymaga dokonania wartościowania określonego stanu rzeczy (L. Leszczyński, Pojęcie klauzuli generalnej, *Annales UMCS*, vol. XXXVIII 1991, s. 161-162). Zwroty ocenne, jak każda konstrukcja normatywna, podlegają samodzielnej wykładni oraz wpływają na rekonstrukcję stosowanej normy prawnej. Wykładnia zwrotu ocennego obejmuje dwa rozumowania: ustalenie treści podstawy przedmiotowej oraz wyrażenie oceny porównawczej (szacowanie). Zwroty ocenne zawsze zakładają pewien luz decyzyjny, co jednakże nie jest równoważne działaniu organów w granicach uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne, a więc upoważnienie organu administracji publicznej do dokonania wyboru konsekwencji prawnych stosowanej normy prawa administracyjnego może być zrealizowane dopiero po dokonaniu interpretacji, a więc nie dotyczy ani wykładni tekstu prawnego, ani oceny występujących faktów, ani nawet wykładni zwrotów ocennych. Nie jest to zatem to samo, co nadanie treści pojęciom

niedookreślonym przez ustalenie stanu faktycznego i sformułowanie konkluzji wynikających z tych ustaleń (por. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II OSK 553/14). W przypadku zwrotów ocennych mamy do czynienia z ich wykładnią i interpretacją oraz oceną stanu faktycznego, do którego ma być odnoszona norma prawna. W sytuacji, gdy w sprawie występują niedookreślone przesłanki podjęcia decyzji, uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia musi być szczegółowe, pełne i przekonujące. Zwrot ocenny, będąc zwrotem o charakterze normatywnym, ma obiektywną i poznawalną treść, niemniej jednak z uwagi na pozostawanie w nierozłącznym związku z całokształtem okoliczności faktycznych konkretnej sprawy, nie poddaje się abstrakcyjnemu zdefiniowaniu. W orzecznictwie sądowym trafnie wskazuje się w związku z tym, że każda ocena dokonywana przez organ stosujący prawo w przypadku stosowania zwrotu ocennego pozostaje oceną jednostkową i sytuacyjną (por. postanowienie NSA z dnia 20 maja 2010 r., II OPS 6/09, ONSAiWSA z 2010 r. nr 5, poz. 84).

Treść normatywna przepisu art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje, że wartością chronioną tym przepisem jest stan akustyczny środowiska na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe, co dowodzi, że intencją ustawodawcy było zagwarantowanie na jego podstawie jednostce prawa do korzystania z wypoczynku w odpowiednich warunkach akustycznych. Zauważyć trzeba, że omawiany przepis znajduje się w dziale V tytułu II omawianej ustawy, zatytułowanym „ochrona przed hałasem”, w ramach którego w art. 112 omawianej ustawy ustawodawca wskazał, że ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności m.in. poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie (art. 112 pkt 1). Zapewnienie jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w świetle aksjologii ustawy, nie ogranicza się zatem do utrzymania hałasu na dopuszczalnym poziomie, ale zakłada także dążenie do utrzymywania hałasu poniżej dopuszczalnych norm. Nie można zatem przyjąć, że tylko przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu wskazanych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy pozwala radzie powiatu ustanowić na określonym akwenie zakaz używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów. Kompetencję rady powiatu ustanowioną w art. 116 ust. 1 Prawo ochrony środowiska postrzegać należy nie tylko jako zadanie z zakresu ochrony środowiska, ale i jako zadanie władz publicznych z zakresu poprawy aktualnego stanu

środowiska i programujące jego dalszy rozwój, o którym przypomniał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05 (OTK-A 2006, nr 6, poz. 62).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w tej sprawie w całości podziela wnioski, jakie w odniesieniu do wykładni art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wyprowadził Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie II OSK 2657/17 (wyrok z 25 września 2019 r.). W wyroku tym trafnie zauważono, że hałas jest antywartością środowiska, której ustawodawca przeciwdziała. Antywartości w prawnej ochronie środowiska są pojęciem względnym. Względność ta przejawia się w tym, że np. hałas w jednym obszarze może stanowić naruszenie najlepszego stanu akustycznego, w przypadku zaś innego być na poziomie dopuszczalnym. Określony poziom dźwięku może być traktowany jako antywartość także w określonych porach dnia, z kolei być neutralnym prawnie o innych porach (zob. M. Kierzynek, Antywartości w prawnej ochronie środowiska, [w:] A. Błaś (red.) Antywartości w prawie administracyjnym, Wolters Kluwer 2016 r., s. 243-250). Nie można pomijać, że w przepisie art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska ustawodawca nie wskazał jednoznacznie punktów odniesienia, które pomogłyby wyznaczyć granice wprowadzenia zakazów i ograniczeń. Z art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska nie wynika w szczególności obowiązek przeprowadzenia, przed podjęciem uchwały, pomiarów akustycznych, w celu ustalenia aktualnego stanu akustycznego terenów przeznaczonych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe. Nie stanowi to jednakże o wadliwości tej regulacji. Akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, które mogą mieć charakter szczegółowy lub ogólny. Podstawa prawna do stanowienia aktu prawa miejscowego nie musi mieć tak szczegółowego charakteru, jak upoważnienie do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika, że dla wydania rozporządzenia wymagane jest szczegółowe upoważnienie zawarte w ustawie i w celu jej wykonania, zawierające, oprócz określenia organu właściwego do wydania rozporządzenia oraz zakresu spraw przekazanych do uregulowania tą drogą, także wytyczne dotyczące treści aktu. Tymczasem w odniesieniu do aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji wymaga jedynie działania "na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie". Ze wskazanego zróżnicowania zasad konstrukcji upoważnień do stanowienia rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego wynika większa swoboda w stanowieniu tych drugich, uzasadniona szczególną pozycją ustrojową samorządu terytorialnego, a zwłaszcza zasadą jego samodzielności (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 92–93), chronioną zapisem o jej sądowej ochronie (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

W skardze kasacyjnej strona skarżąca słusznie zauważa, że w przypadkach, w których ustawodawca uzależnił skorzystanie przez radę powiatu z kompetencji do podejmowania uchwał z zakresu ochrony przed hałasem od dokonania pomiarów hałasu w środowiska, to warunek taki w ustawie *expressis verbis* sformułował. Pomiary poziomu hałasu w środowisku przeprowadza się w przypadku podejmowania przez rady powiatu uchwał wyznaczających obszary ciche w aglomeracji lub poza aglomeracją (art. 118b i 118 c ustawy Prawo ochrony środowiska). Pozwala to przyjąć, że kryterium wprowadzania zakazów i ograniczeń np. w zakresie ruchu jednostek pływających z napędem spalinowym, jest ocena organu stanowiącego powiatu w kwestii "odpowiednich" (właściwych, pożądanych) warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe (por. ww. wyrok NSA w sprawie II OSK 2657/17), co nie pozwala podzielić wniosku Sądu I instancji, że zapewnienie odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe jest uzależnione od uprzedniego zbadania poziomu hałasu na tym obszarze.

W przedmiotowej sprawie ustalono, że jeziora Dmitrowo i Sumowo położone są na Obszarze Chronionego Krajobrazu Pojezierza Sejneńskiego oraz w obszarze natura 2000 Pojezierze Sejneńskie, a także objęte zapisami planów miejscowych, z których wynika, że tereny te pełnią funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe. Istotne jest również to, że zakaz dotyczy nie wszystkich jednostek pływających, wyłącznie jednostek pływających określonego rodzaju, tj. jednostek wyposażonych w silniki spalinowe, a więc szczególnie uciążliwych akustycznie dla środowiska. Nie bez znaczenia pozostaje i to, że wprowadzenie zakazu pozytywnie zaopiniowała Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. W takich okolicznościach należy przyjąć, że ustanowienie przedmiotowego zakazu odpowiada dyspozycji art. 116 ust. 1 ustawy, gdyż służy ochronie terenów przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przed niekorzystnym oddziaływaniem akustycznym, przyczyniając się do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych, a w konsekwencji, że prawodawca lokalny nie wyszedł poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 116 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i uznawszy, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, uwzględnił skargę jednostki samorządu terytorialnego uchylając na podstawie art. 148 p.p.s.a. zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 26 czerwca 2019 r. jako wydane z

naruszeniem art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 116 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska. W świetle art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku nieistotnego naruszenia nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym). Mając na uwadze, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej, oczywistej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a na gruncie tej sprawy okoliczności takiej Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził, należało uznać, że ocena Sądu I instancji, iż zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze nie zostało wydane z naruszeniem art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, była nieprawidłowa.

O kosztach postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 oraz art. 200 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Eliza Wróbel
sekretarz sądowy