



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 19 marca 2021 r.

Poz. 1048

### WYROK NR II SA/RZ 826/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE

z dnia 5 listopada 2020 r.

#### Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w składzie następującym: Przewodniczący SWSA Joanna Zdrzałka Sędziowie WSA Magdalena Józefczyk /spr./ NSA Stanisław Śliwa po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 listopada 2020 r. sprawy ze skargi Wojewody Podkarpackiego na uchwałę Rady Powiatu Bieszczadzkiego z dnia 19 maja 2020 r. nr XXI/155/2020 w przedmiocie zakazu używania jednostek pływających o napędzie spalinowym na Jeziorze Solińskim I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Powiatu Bieszczadzkiego na rzecz strony skarżącej Wojewody Podkarpackiego kwotę 480 zł /słownie: czterysta osiemdziesiąt złotych/ tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

#### Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 19 maja 2020 r. nr XXI/155/2020 Rada Powiatu Bieszczadzkiego wprowadziła zakaz używania – w ciągu całej doby, przez okres całego roku – jednostek pływających o napędzie spalinowym na obszarze Jeziora Solińskiego w granicach powiatu bieszczadzkiego. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 i art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920) – dalej: "u.s.p.", oraz art. 116 ust. 1 i art. 338 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.) – dalej: "P.o.ś.". W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, Wojewoda Podkarpacki wniósł o stwierdzenie nieważności opisanej wyżej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania. Wojewoda podniósł, że Rada Powiatu Bieszczadzkiego nie przedstawiła żadnych informacji dotyczących ustaleń i ocen w zakresie konieczności i zasadności wprowadzenia zakazu, a zatem zaskarżoną uchwałą podjęto z naruszeniem art. 116 ust. 1 P.o.ś. Organ nadzoru wskazał też, że wprowadzając odstępstwa od uchwalonego zakazu organ stanowiący powiatu w § 2 pkt 1 uchwały użył niezdefiniowanego w uchwale pojęcia "statku żeglugi pasażerskiej", natomiast wprowadzenie kryterium podmiotowego poprzez wskazanie właścicieli wypożyczalni sprzętu pływającego, posiadających ponad 25 sztuk jednostek pływających, również stanowi naruszenie art. 116 ust. 1 P.o.ś. Niezależnie od powyższego Wojewoda podniósł, że w § 3 zaskarżonej uchwały stwierdzono, że naruszenie zakazów określonych w uchwale podlega karze grzywny. Jest to niezgodne z art. 41 u.s.p., gdyż kwestionowana uchwała ma charakter tzw. wykonawczego aktu prawa miejscowego stanowiącego na podstawie przepisów szczególnych, a zatem organ nie mógł samodzielnie ustanowić odpowiedzialności karnej. W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Bieszczadzkiego wniosła o jej oddalenie. Organ podał, że podjęcie uchwały nie zostało poprzedzone badaniem poziomu hałasu, gdyż obowiązek taki nie wynika z art. 116 ust. 1 P.o.ś. Zaskarżona uchwała była podjęta w celu zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych i ograniczenia hałasu emitowanego przez silniki spalinowe, a zatem w granicach kompetencji przyznanych wskazaną regulacją. Ponadto organ podniósł, że sformułowanie "statek żeglugi pasażerskiej" jest na tyle wyraziste, że nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, a odpowiedzialność karna za naruszenie zakazu określonego w uchwale nie wynika z § 3 uchwały, lecz art. 338 P.o.ś. Zapis o odpowiedzialności karnej jest wyłącznie zapisem o charakterze informacyjnym. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie zważył, co następuje: Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325), zwanej dalej P.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 P.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Akt prawa miejscowego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Wszystkie akty wewnętrznie obowiązujące, a więc zarówno objęte, jak i te nieobjęte zakresem przepisu art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, muszą być wydane na podstawie i w granicach prawa, gdyż do wszystkich tych aktów odnosi się zasada legalizmu wyrażona w art. 7 Konstytucji (zob.: G. Wierczyński "Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Komentarz", Oficyna 2009). Podejmując zatem akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym (w tym również w akcie wewnętrznie obowiązującym), jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach podkreślił, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany, jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej (zob. wyrok TK z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt K.22/05, opubl. OTK 118/10/A/2005). Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa. Zważyć przy tym należy, że zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.p. uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. Zgodnie z regułą wynikającą z § 115 w związku z § 143 rozporządzenia w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). To koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, według którego akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto w myśl § 118 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Takie powtórzenie jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, które może być traktowane w konkretnych sytuacjach, jako rażące naruszenie prawa. Trzeba też zauważyć treść przepisu § 6 ww. rozporządzenia, który statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s.75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego. Skarga jest zasadna, gdyż treść zaskarżonej uchwały przekracza granice przedmiotowe delegacji wyznaczone treścią art. 116 ust. 1 p.o.ś. Wydając zaskarżoną uchwałę Rada Powiatu powołała jako podstawę prawną przepisy ustawy o samorządzie powiatowym o charakterze kompetencyjnym, w tym art. 12 pkt 11 u.s.p, a więc ogólną normę kompetencyjną do podejmowania uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu, a także art. 116 ust. 1 p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem rada powiatu, w drodze uchwały, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, ograniczy lub zakaże 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 treści przywołanych przepisów wynika, że 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. Wydanie przez radę powiatu uchwały w sprawie wprowadzenia zakazu, o którym mowa w art. 116 ust. 1 P.o.ś. powinno być poprzedzone ustaleniami, czy na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych znajdujących się na terenie danego powiatu panują odpowiednie warunki akustyczne (taki pogląd jest ugruntowany w orzecznictwie - por. m.in. wyroki WSA w Krakowie z 28.10.2008 r., III SA/Kr 354/08; WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.03.2016 r., II SA/Go 889/15 dostępne na str. cbosa). Ustawodawca nie uzależnił możliwości realizacji kompetencji rady powiatu z art. 116 ust. 1 p.o.ś. 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. Gdy w sprawie występują niedookreślone przesłanki podjęcia uchwały, 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 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 dostępny na str. cbosa). Treść normatywna art. 116 ust. 1 p.o.ś. 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. Przepis ten znajduje się w dziale V tytułu II p.o.ś., 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 p.o.ś. należy rozumieć, 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) - por. wyrok NSA z 27 lutego 2020 r., sygn. akt II OSK 49/20 - dostępne na str. cbosa). Wartością chronioną w art. 116 ust. 1 p.o.ś. jest stan akustyczny środowiska, co pośrednio wpływa na ochronę wód i powietrza. Treść normatywna tego przepisu wskazuje, że intencją ustawodawcy było zagwarantowanie jednostce prawa do korzystania z wypoczynku. Na podstawie tego przepisu rada powiatu, uzyskała kompetencję do ograniczenia lub zakazu używania jednostek pływających, jeżeli uzna, że jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich - optymalnych warunków akustycznych na obszarze przeznaczonym na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, z punktu widzenia ochrony wskazanych wartości i praw. Na gruncie funkcjonalnych reguł interpretacji, odwołujących się do spójnego systemu ocen przypisywanych normodawcy (założenie o racjonalności aksjologicznej ustawodawcy), trzeba przyjąć, że rada, ograniczając bądź zakazując używania jednostek pływających, ma swobodę w ocenie "odpowiednich warunków" akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno - wypoczynkowe (wyrok NSA z 25 września 2019 r., II OSK 2657/17). Naczelnny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu tego wyroku wyjaśnił, 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 p.o.ś. ustawodawca nie wskazał jednoznacznie punktów odniesienia, które pomogłyby wyznaczyć granice wprowadzenia zakazów i ograniczeń. 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 środowisku, to warunek taki w ustawie *expressis verbis* sformułował. Pomiar 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 p.o.ś.). 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, pożądaných) warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno - wypoczynkowe (uzasadnienie wyroku NSA z 27 lutego 2020 r.,

II OSK 49/20). Z art. 116 ust. 1 p.o.ś. 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 przedmiotowej sprawie z akt przedłożonych Sądowi nie wynika, aby skarżona Rada dokonała szczegółowych ustaleń i ocen w zakresie konieczności wprowadzenia zakazu, o którym stanowi art. 116 ust. 1 p.o.ś., jako właściwego środka dla osiągnięcia celu w postaci stanu odpowiedniego poziomu akustycznego na obszarze wodnym wykorzystywanym an cele rekreacyjno - wypoczynkowe. W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu jednoznacznie wskazuje, że wydanie zaskarżonej uchwały nie zostało poprzedzone badaniami poziomu hałasu, gdyż obowiązek taki nie wynika z art. 116 p.o.ś. Rację jednak należy przyznać Wojewodzie, że Rada Powiatu nie przekazała żadnej dokumentacji związanej z ustaleniami, co do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na podstawie art. 116 ust. 1 p.o.ś. Już sam zwrot "zapewnienie odpowiednich warunków akustycznych" nakłada konieczność odniesienia się do warunków akustycznych, które mają być osiągnięte poprzez zakazanie używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na Jeziorze Solińskim. Z uzasadnienia dołączonego do uchwały wynika, że ma ona na celu ujednoczenie obowiązujących zakazów używania jednostek pływających o napędzie spalinowym na całej powierzchni Jeziora Solińskiego. W zakresie treści § 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały podano, że regulacja o zwolnieniu z zakazu właścicieli ponad 25 sztuk jednostek pływających, uczestniczących w akcjach holowania uszkodzonego sprzętu lub biorących udział w akcjach ratowniczych jest powtórzeniem regulacji w uchwale podjętej przez Radę Powiatu Leskiego z dnia 16 czerwca 2011 r. nr IX.47.2011. Dotychczas obowiązujący zakaz na terenie powiatu bieszczadzkiego powoduje obniżenie konkurencyjności działających tutaj wypożyczalni, ponieważ holowanie uszkodzonego sprzętu bez sprzętu bez napędu spalinowego jest czasochłonne i dezorganizuje pracę wypożyczalni. Również dyskusja nad projektem zaskarżonej uchwały opisana w pkt 5.5. protokołu Nr XXI z XXI Sesji Rady Powiatu Bieszczadzkiego z dnia 19 maja 2020 r. nie wskazuje na żadne konieczne przesłanki do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Powyższe prowadzi do wniosku, że Rada nie kierowała się zakresem delegacji ustawowej z art. 116 ust. 1 p.o.ś. do podjęcia zaskarżonej uchwały, a własnymi pozaustawowymi celami wynikającymi z wniosku jednego ze współwłaścicieli wypożyczalni i w sposób dowolny limitowała liczbę statków z napędem silnikowym. Zgodnie z art. 116 ust. 1 p.o.ś. właściwa rada powiatu jest upoważniona do wprowadzenia bezwzględnego zakazu lub określonych ograniczeń w używaniu wszystkich albo tylko niektórych rodzajów jednostek pływających na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących. Wybór formy i zakresu reglamentacji należy do właściwej rady powiatu. Jeżeli rada zdecyduje się na formę reglamentacji najbardziej intensywną, czyli zakaz (tak jak w zaskarżonej uchwale), musi zważyć, 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 p.o.ś. Nie jest zatem dopuszczalne wprowadzanie wyjątków, które stanowią naruszenie zasad równości wobec prawa oraz równego traktowania przez organy władzy publicznej (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Wyjątki od wprowadzonego zakazu lub innych ograniczeń nie mogą mieć zatem charakteru podmiotowego lub bazować na kryteriach nieweryfikowalnych. Muszą one bazować na kryteriach przedmiotowych (np. rodzaju, cech, parametrów technicznych lub użytkowych jednostek pływających; poziomu hałasu wytwarzanego przez jednostki pływające określonego typu; przeznaczenia jednostek pływających powiązanego z poziomem wytwarzanego hałasu), natomiast kryteria ilościowe powiązane z kryterium przedmiotowym (np. co do ilości dopuszczonych do używania jednostek pływających danego typu) muszą zostać określone w sposób wyczerpujący w samym akcie prawa miejscowego w taki sposób, aby nie zachodziła konieczność swoistej konkretyzacji uchwały przez "decyzje" organu wykonawczego powiatu lub jego przewodniczącego (starosty lub urzędników działającego z jego upoważnienia) o indywidualnym dopuszczeniu danej jednostki do używania w ramach określonego w uchwale

limitu (por. np. wyrok WSA w Krakowie z 28.10.2008 r., III SA/Kr 667/08 dostępny na str. cbosa). Nie może bowiem dochodzić do takiej sytuacji, że adresat uchwały nie wie, na podstawie jakich kryteriów i na jak długo określone podmioty zostały na podstawie uchwały dopuszczone do używania określonych kategorii jednostek pływających i zachowują to prawo, natomiast inne podmioty (znajdujące się poza limitem) są z góry skazane na odmowę tego rodzaju "dopuszczenia". Unormowania uchwały rady powiatu zawierające tego rodzaju treści istotnie naruszają nie tylko art. 116 ust. 1 p.o.ś., lecz przede wszystkim stanowią istotne naruszenie konstytucyjnych zasad równości wobec prawa oraz równego traktowania przez organy władzy publicznej (wyrok WSA w Rzeszowie z 11.09.2018 r. sygn. akt II SA/Rz 862/18 dostępna na str. cbosa). Ocenę tę należy wprost odnieść do § 1 i § 2 zaskarżonej uchwały, których treść narusza przepisy prawa materialnego jak i wskazane normy konstytucyjne. Zastrzeżenia Sądu budzi również § 3 zaskarżonej uchwały, w którym stwierdzono, że naruszenie zakazów, o których mowa w uchwale podlega sankcjom określonym w ustawie Kodeks wykroczeń. Organy samorządu terytorialnego mogą nakładać karę grzywnę tylko w tzw. przepisach porządkowych wydawanych na podstawie art. 41 ustawy o samorządzie powiatowym. Natomiast zaskarżona uchwała ma charakter tzw. wykonawczego aktu prawa miejscowego, stanowionego na podstawie przepisów szczególnych, do których odsyła art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Nawet gdyby potraktować zapis § 3, jako informację, jak sugeruje organ w odpowiedzi na skargę, to zabieg taki jest również sprzeczny z zasadami techniki prawodawczej, dodatkowo wprowadza wątpliwości interpretacyjne. Z wszystkich podniesionych wyżej przyczyn Sąd uznał, że, że zaskarżona uchwała wychodząc poza granice upoważnienia ustawowego z art. 116 ust. 1 P.o.ś., 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. Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdził nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Sąd za niewystarczające uznał stwierdzenie nieważności w części, gdyż treść § 4 i § 5 kwestionowanej uchwały ma charakter wtórny i niesamodzielny, bazujący na treści § 1 i § 2. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 P.p.s.a., na które złożyły się tylko koszty zastępstwa procesowego. Ponadto Sąd wyjaśnia, że koszty procesowe należą się tylko skarżącemu i to w przypadku, gdy skarga zostanie uwzględniona. Dlatego wniosek Starost Powiatu Bieszczadzkiego o zasądzenie kosztów procesowych jest bezpodstawny.