

**Załącznik do uchwały
Nr XLI/303/2022
Rady Powiatu w Gryfinie
z dnia 27 października 2022 r.**

Stanowisko prawne w przedmiocie wezwania Zastępcy Prokuratora Rejonowego w Gryfinie do „usunięcia istotnego naruszenia prawa materialnego” polegającego na niezgodności § 1 ust. 3 uchwały nr XXXII/233/2021 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na wodach Jeziora Strzeszowskiego położonego na terenie gminy Trzcianko – Zdrój z przepisami prawa powszechnie obowiązującego:

- 1) Przepis art. 116 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2021 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.), dalej: „p.o.ś.”, uprawnia radę powiatu do ustanowienia, w drodze uchwały, ograniczeń lub zakazów używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących.
- 2) W myśl art. 116 ust. 4 ww. ustawy, „**ograniczenia nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych**”.
- 3) Wbrew zapatrywaniom wyrażonym w piśmie z dnia 20 września 2022 r., treść normy kompetencyjnej, której adresatem jest rada powiatu, dekodować należy z obu wymienionych wyżej przepisów, a nie jedynie z art. 116 ust. 1 p.o.ś. Innymi słowy, ustawodawca formułujący normę kompetencyjną przesądził, że **rada powiatu ustanawiająca ograniczenia lub zakazy zobowiązana jest sformułować je w taki sposób, aby nie dotyczyły one jednostek wymienionych w art. 116 ust. 4** (co Rada Powiatu w Gryfinie uczyniła). Wniosek taki jednoznacznie płynie z brzmienia art. 116 ust. 4 p.o.ś., który stanowi, że ograniczenia ustanowione przez radę powiatu „**nie mogą dotyczyć**” określonych rodzajów jednostek.
- 4) Przywołany wyżej art. 116 ust. 4 p.o.ś. stanowi więc wyłącznie **element szerzej sformułowanej normy kompetencyjnej**. Natomiast **nie wywołuje on bezpośrednich skutków prawnych w sferze zakresów normowania zakazów i ograniczeń ustanowionych przez rady powiatu** na podstawie art. 116 ust. 1 p.o.ś., tj. nie przesądza, że rzeczony zakazy lub ograniczenia *ex lege* **nie obowiązują** jednostek tam wymienionych. Przepis nie stanowi bowiem, że rzeczony zakazy lub ograniczenia „**nie dotyczą**” określonych jednostek, lecz zastrzega, że „**nie mogą dotyczyć**” one tych jednostek. Wpływa on więc jedynie na dopuszczalny zakres podmiotowy ustanowionych zakazów lub ograniczeń. Aby zakazy lub ograniczenia nie obejmowały tych jednostek, wyłączenie to musi zostać wprost sformułowane w treści uchwały – a jego podstawą jest właśnie art. 116 ust. 4 p.o.ś.
- 5) Omawiana uchwała Rady Powiatu w Gryfinie stałaby się w istotnym stopniu wadliwa dopiero wtedy, gdyby uchylony został zakwestionowany przez Prokuratora fragment § 1 ust. 3 rzeczony uchwały. W takiej bowiem sytuacji zakaz wynikający z § 1 ust. 1 uchwały odnosiłby się do wszelkich jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi, a więc także jednostek wymienionych w art. 116 ust. 4 p.o.ś. Dopiero w takiej sytuacji zasadnym byłoby wniesienie do sądu administracyjnego skargi na rzeczoną uchwałę, celem zakwestionowania wprowadzonych zakazów lub ograniczeń w zakresie, w jakim dotyczyłyby one jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych.

- 6) W świetle powyższego, **nie można podzielić wyrażonego przez Prokuratora stanowiska, jakoby § 1 ust. 3 uchwały nr XXXII/233/2021 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających napędzanych silnikami spalinowymi na wodach Jeziora Strzeszowskiego położonego na terenie gminy Trzcianko – Zdrój naruszał prawo** w sposób opisany w piśmie z dnia 20 września 2022 r. Wspomniany § 1 ust. 3 uchwały stanowi wyraz zastosowania, a nie naruszenia art. 116 ust. 4 p.o.ś. Tym samym, nie może być mowy o naruszeniu przez Radę Powiatu w Gryfinie przepisów § 137 w związku z § 143 „Zasad Techniki Prawodawczej”.
- 7) Do naruszenia „Zasad Techniki Prawodawczej” nie dochodzi także z tej przyczyny, że § 1 ust. 3 uchwały nie stanowi (na gruncie czysto językowym) powtórzenia brzmienia art. 116 ust. 4 p.o.ś., choć oczywiście dotyczą one zbliżonej materii. Niemniej, **adresatem normy wynikającej z art. 116 ust. 4 p.o.ś. jest rada powiatu, zaś adresatem normy § 1 ust. 3 uchwały są posiadacze jednostek pływających**, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych – i fakt ten jasno wynika z literalnego brzmienia obu przepisów.
- 8) Całkowicie na marginesie zauważyć należy, że nawet gdyby wyrażone przez Prokuratora stanowisko w zakresie naruszenia przez uchwałę norm § 137 i § 143 „Zasad Techniki Prawodawczej” było prawidłowe, to nie sposób byłoby w niniejszej sprawie mówić o istotnym naruszeniu prawa. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 7 lipca 2022 r., sygn. III SA/Wr 245/22, *„nie zawsze każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa (...). Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota”*. Rozwinięcia tej myśli należy upatrywać w treści wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. II SA/Go 778/12, w którym sąd ten zauważył, że *„zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Wskazuje, że przepisy zostały źle skonstruowane. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego”*. Jak jednak wywiedziono powyżej, taka sytuacja w niniejszym przypadku nie zachodzi.