



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/30/2024 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko na terenie miasta Bolesławiec.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec, na sesji w dniu 19 czerwca 2024 r., działając na podstawie art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr IV/30/2024 w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko na terenie miasta Bolesławiec, zwaną dalej: „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 czerwca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została podjęta z istotnym naruszeniem art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54; zwaną dalej: Poś), polegającym na ustanowieniu przepisów w sposób niezgodny z upoważnieniem ustawowym, poprzez brak wykazania, że hałas emitowany przez instalacje lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 157 ust. 1 Poś stanowiącym, że rada gminy może, w drodze uchwały, ustanawiać ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, z zastrzeżeniem ust. 2, zgodnie z którym ograniczenia, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego.

Rada Miasta Bolesławiec, mocą uchwały, po pierwsze, wprowadziła na terenie miasta Bolesławiec ograniczenie czasu funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym w szczególności urządzeń nagłaśniających od poniedziałku do czwartku oraz w niedzielę od godz. 22.00 do godz. 6.00 następnego dnia, a w piątki, soboty i dni świąteczne od godz. 24.00 do godz. 6.00 następnego dnia, z wyjątkiem dni 31 grudnia i 1 stycznia. W przypadku, gdy po dniu świątecznym następuje dzień powszedni, ograniczenie obowiązuje od godziny 22.00 do godz. 6.00 następnego dnia (§ 1). Po drugie, Rada Miasta Bolesławiec postanowiła, że ograniczenia określone w § 1 nie stosuje się do urządzeń i instalacji: 1) zlokalizowanych w lokalach zabezpieczonych przed wydostaniem się hałasu na zewnątrz budynku; 2) wykorzystywanych przy okazjonalnych, publicznych uroczystościach lub imprezach kulturalnych, naukowych, rozrywkowych lub sportowych, zgromadzeniach - odbywających się w oparciu o stosowne pozwolenia, zgłoszenia lub uzgodnienia, uroczystościach i imprezach związanych z kultem religijnym (§ 2).

W uzasadnieniu do uchwały czytamy, cyt.: „Jednym z najbardziej uciążliwych czynników w mieście jest hałas, którego istotnym źródłem są funkcjonujące instalacje i urządzenia nagłaśniające. Powodują one duże niedogodności w codziennym funkcjonowaniu mieszkańców Bolesławca, głównie w porze nocnej, z powodu zakłócania ciszy, a tym samym obniżenia komfortu i jakości życia. O skali zjawiska nadmiernej emisji hałasu świadczą również częste interwencje Straży Miejskiej oraz Policji dot. zakłócania spokoju i porządku publicznego. Jednym z głównych powodów ich podejmowania było zakłócanie spokoju nocnego. Uchwała ma na celu ograniczenie występowania negatywnych zjawisk dla mieszkańców w godzinach zwyczajowo przeznaczonych na spoczynek nocny, tzn. od godziny 22.00 do 6.00 od poniedziałku do czwartku oraz

w niedzielę i w godzinach od 24.00 do 6.00 w piątki i soboty oraz w dni świąteczne. Zróznicowanie dni oraz godzin ograniczających funkcjonowanie instalacji i urządzeń emitujących hałas uwzględnia kształtowanie właściwych relacji pomiędzy różnymi podmiotami społecznymi funkcjonującymi w obszarze miasta, a więc zarówno przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą, gośćmi spędzającymi czas wolny, jak i mieszkańcami. Należy podkreślić, iż spod działania uchwały wyłącza się lokale zabezpieczone przed wydostawaniem się hałasu na zewnątrz budynku, a więc nie ogranicza się w żaden sposób podmiotów realizujących swoją działalność z zachowaniem zasad poprawności i uczciwości w relacjach między różnymi podmiotami społecznymi funkcjonującymi w obszarze miejskim. Ponadto, uchwała nie ogranicza okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu. Należy podkreślić, iż tego typu imprezy mają charakter okazjonalny, a ich organizacja często odbywa się w miejscach, w których uciążliwość dla środowiska, a więc również życia mieszkańców jest ograniczona. Ustawowemu wyłączeniu z uchwały podlegają również uroczystości związane z kultem religijnym. Wprowadzenie przedmiotowej uchwały jest podyktowane potrzebą wyjścia naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców oraz pogodzenia interesów różnych grup społecznych funkcjonujących w mieście.”.

W świetle postanowień uchwały oraz celu jej podjęcia wskazanego w jej uzasadnieniu w ocenie organu nadzoru brak było podstaw do podjęcia uchwały. W związku z powyższym w toku postępowania nadzorczego w piśmie z dnia 1 lipca 2024 r. organ nadzoru, zwracając uwagę na orzecznictwo sądowe wskazał, że uchwała ustanawiająca ograniczenie czasu funkcjonowania i korzystania z urządzeń, emitujących hałas bez określenia jakich urządzeń ograniczenie dotyczy i bez wykazania analiz poziomu ich hałasu, mających mieć wpływ na środowisko, nie wypełnienia dyspozycji art. 157 ust. 1 Poś. Organ nadzoru wskazał ponadto na ustanowienie wyłączenia od wprowadzonych ograniczeń, mimo braku upoważnienia w tym zakresie. W świetle normy kompetencyjnej oraz ugruntowanego już orzecznictwa organ nadzoru wniósł o przedłożenie szczegółowych wyjaśnień w powyższym zakresie.

W odpowiedzi z dnia 8 lipca 2024 r., Przewodniczący Rady Miasta Bolesławiec wskazał, że w ustawodawca nie sprecyzował jaki kształt powinna przyjąć uchwała wydana na podstawie art. 157 Poś. W szczególności ustawodawca nie określił, czy rada może określać rodzaje instalacji lub urządzeń, do których stosowany jest zakaz (np. nagłaśniające), czy też może być władna do sprecyzowania hałasu, którego osiągnięcie wymaga dostosowania się do ograniczeń. W ocenie Przewodniczącego Rady Miasta przepisy należy interpretować z uwzględnieniem zasady samodzielności gminy oraz różnorodności obiektów położonych na jej obszarze. Pozorna równość, a więc ustalenie jednolitych zasad dla wszystkich instalacji lub urządzeń, mogłaby prowadzić do faktycznej dyskryminacji niektórych adresatów lub nie realizować lokalnego interesu publicznego. Z tego powodu gmina może wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia, a nie jedno ograniczenie dotyczące wszystkich obiektów. W ocenie Przewodniczącego Rady Miasta sprzeczne z prawem byłoby skierowanie ograniczeń do konkretnych (oznaczonych z nazwy czy firmy) podmiotów działających na terenie gminy, a określenie ograniczeń względem takich urządzeń i instalacji, których dobór jedynie sugeruje (choćby na granicy pewności) intencję wymierzenia ich w konkretnego adresata musi być poparty adekwatnymi argumentami, które muszą być związane z wartościami chronionymi przez Poś, a nie jedynie powodowane negatywnym stosunkiem do pewnych rodzajów działalności. Jednocześnie Przewodniczący Rady Miasta wskazał, że ustawodawca nie uzależnił wyrażnie możliwości skorzystania z kompetencji art. 157 Poś od przeprowadzenia jakichkolwiek ekspertyz, a orzecznictwo organów nadzoru i sądów administracyjnych, które takowe istnienie obowiązku przeprowadzenia badań wywodzi, uznał za błędne. Odnośnie ustanowionych w § 2 uchwały wyjątków od wprowadzonych w § 1 uchwały wskazano, że nie dotyczą one ustawowej regulacji z art. 157 ust. 2 Poś, a do ich wprowadzenia nie jest wymagane wprost upoważnienie wynikające z delegacji ustawowej skoro ustawodawca w art. 157 ust. 1 Poś upoważnił radę gminy do ustanawiania ograniczeń, to także do wprowadzania od nich wyjątków.

W ocenie organu nadzoru powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Z zasady samodzielności gminy nie można wywieść prawa do stanowienia aktów normatywnych bez wykazania przesłanek do ich podjęcia. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) w art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykonując powierzone jej zadania Rada Miasta Bolesławiec musi mieć na względzie konieczność przestrzegania art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stanowione

przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Podkreślić należy, że do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” – teza z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96.

Odnosząc powyższe uzasadnienie prawne do kwestionowanej uchwały należy wskazać, że obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest nie tylko weryfikacja stanu prawnego, ale i stanu faktycznego poprzez wykazanie, że wystąpiły ustawowe przesłanki do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis art. 157 ust. 1 Poś upoważnia radę gminy do ustanawiania, w drodze uchwały, ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Rada Miasta Bolesławiec podejmując przedmiotową uchwałę wraz z uzasadnieniem w żaden sposób nie wykazała, że ustanowione w sposób ogólny ograniczenie czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas jest związane z ochroną środowiska. Tymczasem ustawodawca, upoważniając radę gminy do ustanowienia ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas, *expressis verbis* wskazał wyłączną przesłankę, tj. negatywne oddziaływanie na środowisko.

Rada Miasta Bolesławiec ustanawiając, mocą uchwały, ograniczenie w oparciu o delegację z art. 157 ust. 1 Poś ani nie wykazała jego związku przyczynowo-skutkowego z negatywnym oddziaływaniem na środowisko, ale wprost w uzasadnieniu wskazała na hałas, którego istotnym źródłem są funkcjonujące instalacje i urządzenia nagłaśniające, powodujące duże niedogodności w codziennym funkcjonowaniu mieszkańców Bolesławca, głównie w porze nocnej, z powodu zakłócania ciszy, a tym samym obniżenia komfortu i jakości życia. W uzasadnieniu wprost wskazano, że uchwała ma na celu ograniczenie występowania negatywnych zjawisk dla mieszkańców w godzinach zwyczajowo przeznaczonych na spoczynek nocny. Lokalny prawodawca, stanowiąc akt normatywny obowiązujący na swoim terenie, mocą którego określone są prawa i obowiązki jego adresatów, tj. lokalnej wspólnoty samorządowej, zobowiązany jest do wykazania celu swojego działania. Rada Miasta Bolesławiec w uzasadnieniu określiła przesłanki swojego działania i cel uchwały, który nie może być sanowany innymi działaniami. Z uwagi na brak wykazania w uzasadnieniu do uchwały analiz, w oparciu o które ustanowiono ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, organ nadzoru wystąpił o przedstawienie w tym zakresie wyjaśnień i analiz.

Jak już wyżej wskazano w odpowiedzi, Przewodniczący Rady Miasta Bolesławiec nie wykazał żadnych przesłanek i analiz, które uzasadniałyby i wypełniały przesłankę podjęcie uchwały w oparciu o art. 157 ust. 1 Poś. Jednocześnie Przewodniczący Rady Miasta wskazał, że ustawodawca nie uzależnił wyraźnie możliwości skorzystania z kompetencji art. 157 Poś od przeprowadzenia jakichkolwiek ekspertyz, a orzecznictwo organów nadzoru i sądów administracyjnych, które takowe istnienie obowiązku przeprowadzenia badań, uznał za błędne.

Uchwała w § 1 wprowadza ogólne ograniczenie czasu funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, w określonych dniach i godzinach. W § 2 uchwała reguluje wyjątki od ustanowionych ograniczeń. Przy czym w oparciu o tak sformułowane w § 1 ograniczenie, ani odstępstwo od niego ustanowione w § 2, nie jest wiadome, jakich instalacji uchwała dotyczy i kto ma rozstrzygać, jakie instalacje i urządzenia podlegają ograniczeniu, a jakie nie.

Upoważnienie z art. 157 ust. 1 Poś nie może być odczytywane w ten sposób, że przynajmniej radzie możliwości wprowadzania ograniczeń co do czasu funkcjonowania wszelkich instalacji mogących, czy też emitujących hałas, nawet uciążliwy. Odnosi się on bowiem wyłącznie do instalacji lub urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Bez dokonania pomiaru i analiz nie jest zatem możliwe ustanowienie ograniczenia na mocy art. 157 ust. 1 Poś. Skoro Rada Miasta Bolesławiec zdecydowała się na skorzystanie z ustawowej kompetencji art. 157 ust. 1 Poś to zobowiązana była do wykazania tych instalacji i urządzeń, które negatywnie oddziałują na środowisko. Nawet gdyby przyjąć szerokie rozumienie pojęcia środowiska, a więc w tym również jako negatywne oddziaływanie na człowieka, to zakazy, ograniczenia

nie mogą być stanowione w sposób ogólny i uznaniowy, bez wykazania w sposób wiarygodny istnienia faktycznego potencjalnego negatywnego oddziaływania na środowisko.

Rada Miasta Bolesławiec podejmując uchwałę w oparciu o art. 157 ust. 1 Poś musi mieć na uwadze cel ustawy oraz jej przepisy definiujące m. in. hałas (art. 3 pkt 5); instalacje (art. 3 pkt 6); środowisko (art. 3 pkt 39). Zgodnie z jej art. 1 ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, a w szczególności: 1) zasady ustalania: a) warunków ochrony zasobów środowiska, b) warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska, c) kosztów korzystania ze środowiska; 4) obowiązki organów administracji; 5) odpowiedzialność i sankcje. Nie można pominąć również przepisów wykonawczych do ustawy Poś, w szczególności rozporządzenia Ministra Środowiska w z dnia 14 czerwca 2007 r. sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112). Rada Miasta Bolesławiec nie może wykorzystywać niejako zastępczo upoważnienie z art. 157 ust. 1 Poś jako narzędzie do przeciwdziałania występującemu na terenie miasta Bolesławiec, jak to określono w uzasadnieniu uchwały, zjawisku nadmiernej emisji hałasu, o czym świadczą mają częste interwencje Straży Pożarnej oraz Policji dotyczących zakłócania spokoju i porządku publicznego i zakłócania spokoju nocnego. Realizacja normy kompetencyjnej z art. 157 ust. 1 Poś ma służyć negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, w rozumieniu ustawy Poś, a nie penalizowanym zakłócaniem porządku w rozumieniu art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119).

Podsumowując, Rada Miasta Bolesławiec w żaden sposób nie wykazała, że hałas emitowany przez instalacje oraz urządzenia, o których mowa w uchwale faktycznie może negatywnie oddziaływać na środowisko, a tym samym czy zachodzą przesłanki do podjęcia uchwały w tym zakresie. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 1815/16) - „Zwrócić należy bowiem uwagę, że ustawodawca nie upoważnił rady gminy do dowolnej i samowolnej oceny, iż danego typu instalacja bądź urządzenia emituje hałas który negatywnie oddziałuje na środowisko. Rada gminy wprowadzając zatem ograniczenia, o którym mowa w art. 157 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, winna wykazać, że hałas emitowany z danej instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko. Dopiero bowiem ustalenie, że emitowany hałas z tego typu instalacji lub urządzeń przekracza dopuszczalne granice poziomów hałasu w środowisku, których normy określono z rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, może stanowić podstawę, do wydania przez radę gminy aktu przewidzianego art. 157 ustawy Prawo ochrony środowiska (por. też NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2016 r.; sygn. akt II OSK 1355/14)”.

Z uzasadnienia uchwały, jak również z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miasta Bolesławiec wynika, że Rada Miasta Bolesławiec nie przeprowadziła stosownych badań (ocen, analiz) wykazujących, że korzystanie z instalacji i urządzeń określonych w uchwale może - w zakresie hałasu - negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym przekraczać dopuszczalne normy. Nie mogą bowiem świadczyć o spełnieniu powyższego wymogu jedynie "skargi mieszkańców gminy" związane z zakłócaniem ciszy nocnej, częstymi interwencjami Straży Miejskiej i Policji dotyczące zakłócania spokoju i porządku publicznego oraz spokoju nocnego.

Organ nadzoru wskazuje na ugruntowane już orzecznictwo sądowo-administracyjne potwierdzające przyjęte stanowisko.

Jak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 2022 r. (sygn. akt III OSK 7193/21), przepis art. 157 Poś nie upoważnia organu stanowiącego gminy do dowolnej i samowolnej oceny, że danego typu instalacja bądź urządzenie emituje hałas który negatywnie oddziałuje na środowisko. Rada gminy wprowadzając ograniczenia wymienione w tej normie powinna wykazać, że hałas emitowany z danej instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko. Dopiero ustalenie, że emitowany hałas z tego typu instalacji lub urządzeń przekracza dopuszczalne granice poziomów hałasu w środowisku, których normy określono w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, może stanowić podstawę, do wydania przez radę gminy aktu przewidzianego art. 157 Poś. Zastosowanie art. 157 ust. 1 Poś co do zasady nie może dotyczyć pojedynczego przypadku, gdy dana instalacja lub dane urządzenie wyemitowało hałas przekraczający normy hałasu określone w stosownym rozporządzeniu. Prawo ochrony środowiska zawiera szereg innych instrumentów np. uregulowaną w art. 115a Poś decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu wydawaną w przypadku stwierdzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałas, bądź decyzję wydawaną na podstawie art. 362 Poś nakładającą obowiązki ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 marca 2021 r. (sygn. akt III OSK 1220/21) stwierdził, że rada gminy wprowadzając ograniczenia wymienione w art. 157 § 1 Poś powinna wykazać, że hałas emitowany z danej instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko. Dopiero ustalenie, że emitowany hałas z tego typu instalacji lub urządzeń przekracza dopuszczalne granice poziomów hałasu w środowisku, których normy określono z rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, może stanowić podstawę, do wydania przez radę gminy aktu przewidzianego art. 157 ustawy.

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awiżeń