



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 23 grudnia 2015 r.

Poz. 5386

### WYROK NR SYGN. AKT II SA/LU 788/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 23 czerwca 2015 r.

**w sprawie ze skarg Wojewody Lubelskiego oraz M. P. na uchwałę Rady Gminy Włodawa z dnia 30 kwietnia 2014 r., nr XLIX/323/14, w przedmiocie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Jacek Czaja (sprawozdawca)

Sędziowie Sędzia WSA Robert Hałabis Sędzia NSA Grażyna Pawlos-Janusz

Protokolant Referent Bartłomiej Maciak

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 3 czerwca 2015 r.

sprawy ze skarg Wojewody Lubelskiego oraz M. P.

na uchwałę Rady Gminy Włodawa

z dnia 30 kwietnia 2014 r., nr XLIX/323/14,

w przedmiocie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 2 i § 3;

II. oddala skargę M. P. w pozostałej części;

III. zasądza od Rady Gminy Włodawa na rzecz Wojewody Lubelskiego 240 (dwieście czterdzieści) złotych oraz na rzecz M. P. 557 (pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### UZASADNIENIE

Rada Gminy Włodawa w dniu 30 kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę nr XLIX/ 323/14 w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2014 r. poz. 2241).

Skargę do Sądu na tę uchwałę złożyli Wojewoda Lubelski oraz M. P.

Wojewoda zaskarżył wskazaną uchwałę w części obejmującej jej § 2 i § 3 oraz wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały w tej części, podkreślając, że zakwestionowane zapisy, z naruszeniem art. 32 Konstytucji, różnicują sytuację prawną jej adresatów, a uzasadnienie uchwały nie wyjaśnia przyczyn tego zróżnicowania. Zdaniem Wojewody, takiemu arbitralnemu różnicowaniu ustanowionych ograniczeń co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie

oddziaływać na środowisko, ze względu na rodzaj prowadzonej działalności, sprzeciwiają się również art. 157 oraz pozostałe przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm.; dalej także: „u.p.o.ś.”).

M. P. zaskarżyła opisaną uchwałę w całości, zarzucając Radzie Gminy naruszenie art. 157 ust. 1 u.p.o.ś., poprzez błędne jego zastosowanie w sytuacji braku zaistnienia przesłanki negatywnego oddziaływania na środowisko przez emisję hałasu z instalacji i urządzeń nagłaśniających na terenie Gminy Włodawa, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.) w związku z art. 20 Konstytucji, poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji naruszenie wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, wskutek nieuzasadnionego interesem publicznym ograniczenia wolności podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dla określonej grupy przedsiębiorców, do której należy skarżąca, z wyłączeniem jednostek organizacyjnych Gminy Włodawa, a także naruszenie art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez błędne jego zastosowanie i w konsekwencji ograniczenie wolności działalności gospodarczej na terenie Gminy Włodawa dla określonej grupy przedsiębiorców, do której należy skarżąca, pomimo braku ważnego interesu publicznego.

W odpowiedzi na złożone skargi Wójt Gminy Włodawa, reprezentujący Gminę Włodawa, wniósł o ich oddalenie, wskazując, że zarzuty podniesione przez skarżących nie zostały uznane przez Radę Gminy za uzasadnione.

Na rozprawie w dniu 3 czerwca 2015 r. Sąd, działając podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej także: „P.p.s.a.”), zarządził połączenie obu spraw do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje.**

Skarga Wojewody Lubelskiego jest zasadna w całości, zaś skarga M. P. zasługuje na uwzględnienie w części, w jakiej dotyczy § 2 i § 3 zaskarżonej uchwały.

Skarga Wojewody została wniesiona na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej: także „u.s.g.”), stanowiącego, że organ nadzoru, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 tej ustawy, to jest po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu przez wójta uchwały rady gminy, nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady, lecz przysługuje mu prawo zaskarżenia tej uchwały do sądu administracyjnego.

Skarżąca M. P. złożyła natomiast skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., to jest po bezskutecznym wezwaniu Rady Gminy do usunięcia naruszenia prawa, wskazując, że zaskarżona uchwała narusza jej prawnie chroniony interes prawny.

Zgodnie z § 1 zaskarżonej uchwały, ogranicza się czas funkcjonowania instalacji lub używania instalacji i korzystania z urządzeń, z których hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym w szczególności urządzeń nagłaśniających poprzez wprowadzenie zakazu korzystania z tych urządzeń i używania tych instalacji od godz. 23.00 do godz. 6.00.

Stosownie do § 2 uchwały, „ograniczenia określone w § 1 skierowane do podmiotów prowadzących i organizujących dyskoteki, wieczorki taneczne, koncerty, festyny oraz działalność gastronomiczną, instytucji jak również osób fizycznych”.

Nadto, w świetle § 3 uchwały, ograniczeń określonych w § 1 nie stosuje się do:

1. lokali z których hałas nie wydostaje się na zewnątrz budynku,
2. imprez organizowanych przez jednostki organizacyjne Gminy Włodawa.

Sąd podziela zawarte w skardze organu nadzorczego oraz w skardze M. P. argumenty wskazujące, że zaskarżona uchwała, w części obejmującej § 2 i § 3 tej uchwały, została wydana z istotnym naruszeniem zawartej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa. Nie budzi bowiem wątpliwości, że uchwała w § 2 różnicuje sytuację podmiotów prowadzących i organizujących dyskoteki, wieczorki taneczne, koncerty, festyny oraz działalność gastronomiczną, w ten sposób, że wobec wymienionych kategorii podmiotów wprowadzone zostały ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Ponadto brak jest racjonalnego uzasadnienia dla przyjętych w § 3 uchwały wyłączeń spod zakazu korzystania z urządzeń

i używania instalacji, z których hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko w godz. od 23.00 do godz. 6.00 w odniesieniu do lokali, z których hałas nie wydostaje się na zewnątrz budynku oraz imprez organizowanych przez jednostki organizacyjne Gminy Włodawa. Niewątpliwie brak wskazania na jasne oraz jednoznaczne kryteria dokonanego w § 2 i § 3 uchwały zróżnicowania, nie spełnia warunków wynikających z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, a także, co podniesiono w skardze M. P., stanowi naruszenie zasady proporcjonalności wyinterpretowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego między innymi z zasady demokratycznego państwa prawnego.

Niekwestionowanym jest, że w uzasadnieniu do zaskarżonej uchwały stwierdzono jedynie, że uciążliwość powodowana emisją hałasu z urządzeń była poruszana przez wiele osób fizycznych, jak i prawnych, a ich skargi dotyczyły w szczególności kompleksu Jezior Białe-Glinki w sezonie letnim. Motywując zaskarżoną uchwałę podkreślono, że uciążliwości te były również przedmiotem obrad podczas posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku przy Staroście Włodawskim, która to Komisja uznała, że podjęcie zaskarżonej uchwały przyczyni się do poprawy możliwości egzekwowania ograniczenia emisji hałasu.

Sąd podziela argumentację organu nadzoru, że powyższe uzasadnienie nie wyjaśnia należycie, jakimi racjami kierowała się Rada Gminy wprowadzając ograniczenia adresowane do wskazanych w uchwale grup podmiotów prowadzących działalność określonego rodzaju (prowadzących i organizujących dyskoteki, wieczorki taneczne, koncerty, festyny oraz działalność gastronomiczną), a także wyłączenia w zakresie imprez organizowanych przez jednostki organizacyjne Gminy Włodawa.

W związku z powyższym Sąd uznał, że zaskarżona uchwała – we wskazanej wyżej części – została wydana z naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w tej części.

Przepisy szczególne nie wyłączają możliwości stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w każdym czasie. Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a więc art. 94 ust. 1 u.s.g. nie wyłącza możliwości stwierdzenia jej nieważności, pomimo upływu roku od dnia jej podjęcia. W myśl tego przepisu nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1 tej ustawy, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Mając powyższe na względzie i na podstawie art. 147 § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 2 i § 3.

Orzeczenie o kosztach postępowania uzasadniał art. 200 oraz art. 205 § 1 i § 2 P.p.s.a.

Sąd uznał natomiast za niezasadną skargę M. P. w części, w jakiej domagała się ona stwierdzenia nieważności § 1, § 4 i § 5 zaskarżonej uchwały. Przepis § 1 uchwały, jak wskazano wyżej, wprowadza ograniczenie czasu funkcjonowania instalacji lub używania instalacji i korzystania z urządzeń, z których hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym w szczególności urządzeń nagłaśniających poprzez wprowadzenie zakazu korzystania z tych urządzeń i używania tych instalacji od godz. 23.00 do godz. 6.00. Paragraf 4 stanowi, że wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Włodawa, zaś z paragrafu 5 wynika, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego.

Podkreślenia wymaga, że gmina ma obowiązek zagwarantowania bezpieczeństwa, porządku publicznego, a także wymagań ochrony środowiska na jej terenie. Zadania te realizują organy gminy w szczególności poprzez wydawanie przepisów porządkowych, jak również stanowienie innych aktów prawa miejscowego w zakresie wynikającym z upoważnień zawartych w ustawach. W doktrynie podkreśla się, że przepis art. 94 Konstytucji, który wymaga, by akty prawa miejscowego były wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”, winien być rozumiany tak, że upoważnieniom do stanowienia prawa miejscowego stawia się znacznie luźniejsze wymagania niż upoważnieniom do stanowienia rozporządzeń. Wobec tych obu kategorii wymaga się istnienia podstawy ustawowej, ale już wymaganie działania „w granicach” upoważnień pozostawia szerszą swobodę niż – wymagane w art. 92 Konstytucji – działanie „w celu wykonania” ustawy, brak jest też w art. 94 Konstytucji wymagania zamieszczenia w ustawie „wytycznych” dotyczących treści stanowionych aktów. Intencją tego unormowania jest pozostawienie większej swobody regulacyjnej dla aktów prawa miejscowego (L. Garlicki, Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej, System Prawa Administracyjnego, Tom 2, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 73).

Taką podstawę do tworzenia przepisów gminnych w zakresie ochrony przed hałasem stanowi art. 157 ustawy Prawo ochrony środowiska, który nie zawiera szczegółowych wytycznych co do kształtu unormowania podejmowanego przez radę gminy w celu ograniczenia emisji hałasu. Niewątpliwie jednak akt taki, na co wskazano wyżej, winien nie tylko odpowiadać zasadom i duchowi przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska, lecz musi spełniać wymogi wynikające z ogólnych zasad prawa, w tym zasady proporcjonalności czy innych zasad dotyczących prawidłowej legislacji. W ocenie Sądu, Rada Gminy Włodawa, wywiązując się z ciążącego na Gminie obowiązku zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa na obszarze Gminy, zasadnie wprowadziła w paragrafie 1 zaskarżonej uchwały ograniczenia co do funkcjonowania instalacji lub używania instalacji i korzystania z urządzeń, z których hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Unormowanie to, przy założeniu, że wyeliminowane zostały przez Sąd niezgodne z prawem zapisy paragrafów 2 i 3 tej uchwały, wbrew twierdzeniom M. P., spełnia wymagania wynikające z zasady proporcjonalności.

Podkreślenia wymaga, że ze swej istoty treść przysługującego gminie władztwa, wynikającego z przyznanego w art. 157 u.p.o.s. uprawnienia do tworzenia prawa miejscowego, prowadzić może do ograniczeń w wykonywaniu prawa swobody działalności gospodarczej, czy szerzej w wykonywaniu prawa własności bądź innych praw rzeczowych. Aby władztwo to nie cechowało się dowolnością, nie przekraczało granic uznania przysługującego w tym zakresie gminie, to jest, aby nie doszło do nadużycia władztwa, rada gminy musi respektować reguły składające się na istotę zasady proporcjonalności. W wyroku z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 (OTK 1995, z. 1, poz. 12) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: po pierwsze, czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; po drugie, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz po trzecie, czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Niewątpliwie jest przy tym istotne, że treść art. 31 ust. 3 Konstytucji nie daje podstaw do ustalenia generalnie kryteriów uszczegóławiających sposób korzystania z zasady proporcjonalności, lecz dopiero wskazanie praw i wolności, które mają być ograniczane w zestawieniu z prawami lub wolnościami chronionymi umożliwia ustalenie, czy przesłanki objęte tą zasadą są spełnione (por. przykładowo wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, LEX nr 694431, a także wyroki WSA w Poznaniu: z dnia 24 czerwca 2015 r., IV SA/Po 279/15, z dnia 17 czerwca 2015 r., IV SA/Po 195/15 oraz z dnia 4 lutego 2015 r., IV SA/Po 1206/14 – niepubl., dostępne w CBOSA).

Zdaniem Sądu, art. 157 ustawy Prawo ochrony środowiska dawał Radzie Gminy uprawnienie do wprowadzenia określonego w § 1 uchwały ograniczenia co do emisji hałasu, służącego nie tylko ochronie środowiska, ale także zmierzającego do zagwarantowania ochrony innych wartości, jakimi są niezakłócony spoczynek nocny, czy szerzej spokój i bezpieczeństwo nie tylko mieszkańców Gminy, lecz także innych osób wypoczywających na jej obszarze. W ocenie Sądu, nie można zatem zarzucić Gminie Włodawa przekroczenia granic przysługującego jej władztwa w zakresie stanowienia prawa, w wyniku podjęcia zaskarżonej uchwały w części obejmującej jej § 1. Niewątpliwie wynikające z tej części zaskarżonej uchwały zapisy zmierzające do zapewnienia spokoju w porze nocnej na terenie gminy, stanowią uzupełnienie nie tylko przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, ale również innych unormowań dotyczących tej kwestii, jak choćby art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r. poz. 482), którego paragraf 1 wskazuje sankcje dla osób zakłócających hałasem spokój, porządek publiczny, czy spoczynek nocny.

Jednocześnie należało podkreślić, że pozostałe zaskarżone przepisy uchwały, to jest jej § 4 i § 5, mają jedynie charakter porządkujący i jako takie, samodzielnie, niezależnie od pozostałych jej zapisów, nie mogą naruszać interesu prawnego skarżącej M. P. – w rozumieniu art. 101 ust. 1 u.s.g.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł, jak w sentencji.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*