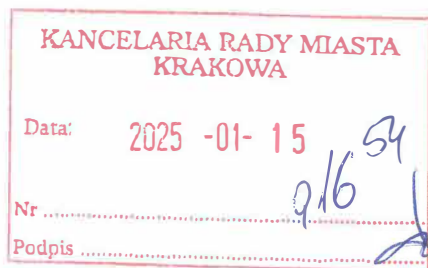


Dotyczy: wniosku w sprawie opinii dot. projektu Komisji Ochrony Środowiska RMK w sprawie ograniczenia czasu nadmiernego używania instalacji i urządzeń nagłaśniających w strefie zamieszkania na terenie miasta Krakowa – druk 494

Szanowna Pani
Beata Kowalówka
Dyrektor Kancelarii Rady Miasta Krakowa
Urzędu Miasta Krakowa



W odpowiedzi na wniosek z dnia 15. 01.2025 r. dot. projektu uchwały w sprawie ograniczenia czasu nadmiernego używania instalacji i urządzeń nagłaśniających w strefie zamieszkania na terenie miasta Krakowa – druk 494 - przedstawiam opinię.

Podstawy prawne opinii:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 poz. 1465 z późn. zm.);
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), dalej p.o.ś.
- Uchwała Nr XLVIII/435/96 RMK z dnia 24.04.1996 r. w sprawie Statutu Miasta Krakowa (t.j. Dz. Urz. Woj. Małop. z 8.10.2019r. poz 7074 z późn. zm.);

Opinia.

Stosownie do treści art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.).

„Art. 157

1. 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.

2. Ograniczenia, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego.”

Zgodnie z art.94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 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. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). W oparciu o upoważnienia ustawowe gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego, obejmujących swoim zasięgiem obszar gminy. Tworzenie źródeł prawa powszechnie obowiązującego jako aktów prawa miejscowego stanowi jednak wyjątek, bowiem co do zasady kompetencje do tworzenia prawa powszechnie obowiązującego przysługują władzy ustawodawczej. Organy administracji publicznej mogą tworzyć takie prawo jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z poglądami prezentowanymi w doktrynie i orzecznictwie - delegacja zawarta w art. 157 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska - **nie upoważnia rady gminy do dowolnej i samowolnej oceny, iż danego typu instalacja bądź urządzenia emituje hałas który negatywnie oddziałuje na środowisko oraz nie może być odczytywany w ten sposób, że przyznaje radzie gminy możliwości wprowadzania ograniczeń co do czasu funkcjonowania wszelkich instalacji mogących, czy też emitujących hałas, nawet uciążliwy.** (tak np. w: uzasadnieniu Wyrok WSA w Gdańsku z 9.01.2019 r., II SA/Gd 564/18, LEX nr 2610871, w uzasadnieniu wyrok NSA z 2.02.2016 r., II OSK 1355/14, LEX nr 2080588)

Zgodnie z poglądami Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowanymi na gruncie ww. ustawy - rada gminy wprowadzając ograniczenia, o którym mowa w art. 157 ust. 1 p.o.ś., winna wykazać, że hałas emitowany z danej instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko" (wyrok NSA z 2.02.2016 r., II OSK 1355/14, LEX nr 2080588).

Nie jest zatem możliwe wprowadzenie w oparciu o powyższy przepis generalnego zakazu korzystania z wszelkich instalacji oraz urządzeń „ z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko” – jak przewiduje to przedłożony projekt w par. 1

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (tak np. w uzasadnieniu wyroku NSA z 14.12.2022 r., III OSK 7193/21, LEX nr 3447959.:

„Rada gminy wprowadzając ograniczenia wymienione w art. 157 ust. 1 p.o.ś. 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 p.o.ś.”

Nadto jak wskazuje się w orzecznictwie - same skargi mieszkańców nie mogą stanowić uzasadnienia do stwierdzenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko.

Skoro uregulowanie zawarte w par. 1 przedłożonego projektu w żadnym zakresie nie konkretyzuje „instalacji lub urządzeń”, z których korzystanie emitowałoby hałas „ mogący negatywnie oddziaływać na środowisko” tym samym nie jest także możliwe wykazanie, że emitowany hałas z tego typu instalacji lub urządzeń negatywnie oddziałuje na środowisko np.: przekracza dopuszczalne granice poziomów hałasu w środowisku.

Ustalając zakres przedmiotowy możliwości wprowadzenia ograniczeń w orzecznictwie wskazuje się, że Prawo do prowadzenia działalności gospodarczej jest jednym z praw konstytucyjnie chronionych, a tym samym ograniczenie tego prawa musi spełniać warunek proporcjonalności oraz konieczności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jeżeli więc np. do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim powinno być przestrzeganie norm emisji hałasu, byłoby wystarczające wydanie decyzji na podstawie art. 115a p.o.ś., to wprowadzenie dalej idącej ingerencji w działalność podmiotu na podstawie art. 157 § [ust.] 1 p.o.ś. nie znajdowało już dostatecznego uzasadnienia. Organy administracji, rozważając skorzystanie z możliwości, jakie daje art. 157, w pierwszej kolejności powinny ustalić, czy występują podstawy faktyczne, które by to uzasadniały.

Tym samym należy wskazać, iż wobec braku skonkretyzowania w projekcie uchwały instalacji i/lub urządzeń, których miałyby dotyczyć przedmiotowych zakaz , a co za tym idzie - braku wykazania negatywnego wpływu na środowisko skonkretyzowanych instalacji i/lub urządzeń - **podjęcie uchwały w zaproponowanym kształcie z dużym prawdopodobieństwem łączy się z ryzykiem uznania jej za nieważną przez organ nadzoru lub też jej zaskarżenia przez podmioty mające w tym interes prawny.**

Warto wskazać na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 22 lipca 2024r. Nr NK-N.4131.7.6.2024.MF, stwierdzające nieważność uchwały nr IV/30/2024 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 19 czerwca 2024r. *w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania, z urządzeń których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko na terenie miasta Bolesławiec -* - *gdzie organ nadzoru 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 p.o.ś. Organ nadzoru wskazał ponadto na ustanowienie wyłączenia od wprowadzonych ograniczeń, mimo braku upoważnienia w tym zakresie.*

Powyższe nakazuje poddać w wątpliwość prawidłowość propozycji zapisów ujętych zarówno w § 1 , § 2 przedłożonego projektu. Nadto w uwzględnieniu wymagań, iż rada gminny winna wykazać, że hałas emitowany z danej instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko – niewystarczające jest uzasadnienie do przedłożonego projektu uchwały.

Opinia w tym zakresie jest zbieżna ze stanowiskiem wyrażonym wcześniej na wniosek Dyrektora Wydziału Turystyki UMK. przez Panią Małgorzatę Gieras radcę prawnego z Zespołu Radców Prawnych w opinii znak: PR-02.074.290.2024 .

Zgodnie z § 30 ust. 4 pkt 3 Statutu Miasta Krakowa – projekt wymaga opinii Prezydenta.

Podjęcie uchwały zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady, w głosowaniu jawnym zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Podjęcie uchwały w trybie jednego czytania – zgodnie z § 34 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa.

Ewentualnie podjęta uchwała wymagałaby aktualizacji publikatorów aktów prawnych przywołanych w podstawie prawnej i winna brzmieć: „, Na podstawie art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 poz. 1465 z późn. zm.)”.

Uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego podlegający publikacji w Dz. Urz. Woj. Małopolskiego.

Z poważaniem.

r.pr. Barbara Solak- Zakrzewska

Otrzymują:

1. Adresat
2. Zespół Radców Prawnych
3. aa.