

Opinia prawna

do projektu uchwały w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko na terenie miasta Brzeg, złożonego przez radnego Grzegorza Surdykę.

1. W podstawie prawnej projektu uchwały należy podać prawidłowy numer dziennika ustaw, w którym opublikowany został tekst jednolity ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska i oznaczenia zmian do tej ustawy: (**Dz.U. z 2018r. poz. 1590, poz. 1592, poz. 1648**), oraz ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym i zmian do tej ustawy: (**Dz. U z 2018r. poz. 994, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432**).
2. Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018r. poz. 1590, poz. 1592, poz. 1648). Zgodnie z treścią tego przepisu:
 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.

W §1 ust. 1 projektu uchwały: *Wprowadza się na terenie miasta Brzegu ograniczenie czasu funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie wpływać na środowisko, w tym w szczególności urządzeń nagłaśniających od poniedziałku do czwartku oraz w niedzielę od godz. 22.00 do 6.00 następnego dnia, a w piątki, soboty i dni świąteczne od 24.00 do godz. 6.00 następnego dnia, z wyjątkiem dni* 31 grudnia. (w tekście uchwały słowo „dni” należy zastąpić słowem „dnia”) W przypadku, gdy po dniu świątecznym następuje dzień powszedni, ograniczenie obowiązuje od godziny 22.00 do 6.00 następnego dnia.*

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie sądowo administracyjnym wskazuje się, iż 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 których mowa w art. 157 § 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 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 ustawy Prawo ochrony środowiska. W tym celu winny zostać przeprowadzone stosowne badania (oceny, analizy) wykazujące, iż korzystanie z instalacji i urządzeń określonych w uchwale może - w zakresie hałasu-negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym przekraczać dopuszczalne normy. (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r. II OSK 1815/16, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2016 r. II OSK 1355/14).

Jak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (*wyrok z dnia 17 marca 2016 r., II SA/Sz 1353/15*), „niewątpliwie skargi mieszkańców oraz turystów nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko. Wskazać również należy, że przepis art. 157 p.o.ś. nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały mającej na celu ochronę przed zakłócaniem ciszy nocnej, która to ochrona została zresztą zapewniona w innych obowiązujących przepisach”.

3. Wątpliwości budzi brzmienie §1 ust. 2 oraz § 2 pkt. 2 i pkt 3 uchwały.

Zgodnie z §1 ust. 2 *ograniczenia, o których mowa w §1 p.1* (tu należałoby zamiast „p.1” wpisać „ust. 1”) *dotyczą: terenu stadionu miejskiego, terenu Zamku Piastów Śląskich oraz Amfiteatru, Placu Drzewnego (Marina w Brzegu), teren Klubu Garnizonowego przy ul. Piastowskiej oraz terenu Wozowni przy ul. Piastowskiej.*

Zgodnie zaś z postanowieniem §2 projektu uchwały, określonych ograniczeń w §1 nie stosuje się do urządzeń i instalacji:

- 1) zlokalizowanych w lokalach zabezpieczonych przed wydostaniem się hałasu na zewnątrz budynku;
- 2) wykorzystywanych przy imprezach organizowanych i współorganizowanych przez jednostki administracji publicznej i ich jednostki organizacyjne;
- 3) wykorzystywanych przy imprezach objętych Honorowym Patronatem Burmistrza Brzegu,
- 4) wykorzystywanych przy uroczystościach związanych z kultem religijnym.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że powyższe zapisy w świetle orzecznictwa administracyjnego w ocenie opiniującego naruszają zawartą w art. 32 Konstytucji zasadę równości wobec prawa.

W szczególności postanowienie §1 ust. 2 w sposób nieuzasadniony różnicuje sytuację prawną podmiotów korzystających w prowadzonej działalności urządzeń nagłaśniających (organizujących dyskoteki, wieczorki taneczne, koncerty, festyny), a także podmiotów prowadzących inną działalność, w ten sposób, że wobec wymienionych w § 1 ust. 2 terenów, a w zasadzie podmiotów prowadzących działalność na tych terenach, wprowadzone zostały ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Ograniczenia te nie dotyczą natomiast podmiotów prowadzących podobną działalność na innych terenach lub prowadzących inne rodzaje działalności, które również mogą korzystać z instalacji i urządzeń emitujących hałas negatywnie oddziaływujący na środowisko.

W odniesieniu zaś do postanowienia zawartego w § 2 projektu uchwały, wskazać należy, że brak jest racjonalnego uzasadnienia dla przyjętych w tym postanowieniu wyłączeń spod zakazu korzystania z urządzeń i używania instalacji, z których hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko w godzinach wskazanych w § 1 w odniesieniu do lokali, z których hałas nie wydostaje się na zewnątrz budynku oraz wykorzystywanych przy imprezach organizowanych i współorganizowanych przez jednostki administracji publicznej i ich jednostki organizacyjne, czy wykorzystywanych przy imprezach objętych Honorowym Patronatem Burmistrza Brzegu. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że brak wskazania na jasne oraz jednoznaczne kryteria dokonanego zróżnicowania, nie spełnia warunków wynikających z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, stanowi naruszenie zasady proporcjonalności

wyinterpretowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego między innymi z zasady demokratycznego państwa prawnego. (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 marca 2016 r.

II SA/Sz 1353/15, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r. II OSK 1815/16). Wszelkie odstępstwa od zakazu różnicowania podmiotów podobnych muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez kryteria dopuszczalnego i pozostającego w proporcji do założeń konkretnej regulacji różnicowania tych podmiotów (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2016 r. II OSK 1355/14).

Dodatkowo, w nawiązaniu do powyższych wywodów wskazać również należy, że w cytowanych wyżej orzeczeniach sądy administracyjne badając zgodność z prawem podejmowanych przez rady gmin uchwał w podobnych sprawach wskazują na konieczność należytego uzasadnienia uchwał rad gminy wprowadzających wskazane w nich ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko.

W kontekście uzasadnienia załączonego przez wnioskodawcę do projektu uchwały, wskazać należy, że o ile intencją ustawodawcy, co wyrażone jest wprost w delegacji ustawowej zawartej w art. 157 ustawy, było umożliwienie radzie gminy wprowadzenia ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, to analiza uzasadnienia projektu uchwały wydaje się sugerować, że intencją wnioskodawcy było niejako umożliwienie i usankcjonowanie „funkcjonowania miejsca, w którym mieszkańcy mogą spotkać się na potańcówkach”, zaś wprowadzenie ograniczeń co do czasu korzystania z instalacji i urządzeń nagłaśniających jest w ocenie wnioskodawcy podyktowane potrzebą pogodzenia interesów mieszkańców gminy Brzeg.

W kontekście dokonanej powyżej analizy, na uwagę zasługuje także Rozstrzygnięcie Nadzorcze NR P-II.4131.2.68.2018 Wojewody Podkarpackiego z dnia 25 kwietnia 2018 r., w którym Wojewoda uznał, że „Przytoczony przepis nie może być odczytywany w ten sposób, że przyznaje 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.

Jakiegokolwiek inne motywy, które nawet obiektywnie uzasadniałyby wprowadzenie ograniczeń, bez względu na ich wagę, nie uprawniają do przekraczania przez radę gminy granic upoważnienia ustawowego do wydawania uchwał w zakresie określonym w art. 157 ust. 1 Prawa ochrony środowiska.”

Natalia Kowązka
RADCA PRAWNY