



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 22 października 2025 r.

Poz. 4236

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.145.2025.PB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 21 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XI/156/25 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 18 września 2025 r. w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie wpływać na środowisko na terenie Gminy Michałowo.

UZASADNIENIE

W dniu 18 września 2025 r. Rada Miejska w Michałowie podjęła uchwałę nr XI/156/25 w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie wpływać na środowisko na terenie Gminy Michałowo. Akt ten wpłynął do organu nadzoru w dniu 24 września 2025 r. i z urzędu poddany został kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z powyższym organ nadzoru w dniu 13 października 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi m.in. art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647), dalej jako p.o.ś., zgodnie z którym 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. Ograniczenia, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego (ust. 2).

Mocą podjętej uchwały Rada Miejska w Michałowie, po pierwsze, wprowadziła ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym w szczególności urządzeń nagłaśniających, głośników, wzmacniaczy, sprzętu muzycznego i odtwarzaczy dźwięku, megafonów oraz urządzeń służących do emisji komunikatów głosowych, urządzeń rekreacyjnych generujących hałas, w tym karuzel, wesołych miasteczek i strzelnic, zewnętrznych urządzeń technicznych związanych z działalnością usługową lub handlową, w szczególności agregatów chłodniczych i wentylatorów – jeżeli ich praca powoduje emisję hałasu mogącego negatywnie oddziaływać na środowisko lub zakłócać spoczynek nocny mieszkańców, od poniedziałku do niedzieli od godz. 22:00 do godz. 6:00 następnego dnia (§ 1 uchwały). Po drugie, Rada Miejska w Michałowie, postanowiła, że ograniczeń określonych 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, zgromadzeniach, lub imprezach (w tym: kulturalnych, naukowych, rozrywkowych lub sportowych) - odbywających się na terenach rekreacyjnych, turystycznych i wypoczynkowych Gminy Michałowo w oparciu o stosowne pozwolenia, zgłoszenia lub uzgodnienia;
- 3) wykorzystywanych przy uroczystościach i imprezach związanych z kultem religijnym.

Jak wskazano w uzasadnieniu uchwały, przedłożonym organowi nadzoru wraz z uchwałą, „Celem podjęcia niniejszej uchwały jest wprowadzenie na terenie Gminy Michałowo zasad ograniczających emisję hałasu w porze nocnej, w szczególności w godzinach od 22:00 do 6:00 dnia następnego. Regulacja ta odpowiada potrzebom mieszkańców gminy, którzy powinni mieć zapewnione prawo do wypoczynku nocnego oraz ochrony zdrowia przed negatywnymi skutkami nadmiernego hałasu. (...) Podjęcie niniejszej uchwały jest zatem uzasadnione koniecznością zapewnienia właściwego balansu pomiędzy rozwojem życia społecznego i kulturalnego a obowiązkiem gminy do ochrony środowiska i zdrowia mieszkańców. Wprowadzenie przedmiotowej uchwały jest podyktowane potrzebą wyjścia naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców oraz pogodzenia interesów różnych grup społecznych funkcjonujących na terenie Gminy Michałowo”.

W świetle postanowień uchwały oraz celu jej podjęcia, przedstawionego w uzasadnieniu uchwały, organ nadzoru zauważył, że rada nie wykazała, że hałas emitowany przez instalacje lub urządzenia wskazane w uchwale faktycznie negatywnie oddziałują na środowisko. Jedyną przesłanką, w ocenie organu nadzoru, do podjęcia przedmiotowej uchwały rada upatruje w zapewnieniu mieszkańcom gminy prawa do wypoczynku nocnego oraz ochrony zdrowia przed negatywnymi skutkami nadmiernego hałasu. Z uzasadnienia nie wynika, by wymienione w uchwale urządzenia i instalacje faktycznie negatywnie oddziaływały na środowisko. Wobec powyższego organ nadzoru wystąpił z pismem do Burmistrza Michałowa z prośbą o wykazanie, czy przed podjęciem ww. uchwały przeprowadzono stosowne badania, oceny, analizy itd. wykazujące, iż wymienione w uchwale urządzenia i instalacje mogą negatywnie oddziaływać na środowisko. W odpowiedzi na powyższe, pismem znak OR.0711.15.2025 z dnia 8 października 2025 r., poinformowano organ nadzoru, iż „Gmina Michałowo przed podjęciem Uchwały nie przeprowadzała badań, ocen i analiz urządzeń wymienionych w uchwale, które to mogą negatywnie oddziaływać na środowisko”.

Podkreślić należy, że uchwała podjęta w oparciu o art. 157 ust. 1 p.o.ś., wprowadzająca ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń emitujących hałas niewątpliwie może oddziaływać na prawa obywateli, w związku z czym stanowi akt prawa miejscowego. Stanowione w ten sposób akty prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego 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.

W tym miejscu należy wskazać na art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jej "samoistne" znaczenie sprowadzić można istotnie do dyrektywy interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone. Oznacza to, że organy administracji publicznej mogą podejmować działania jedynie w zakresie ustawowo przyznanych im kompetencji i w formach przez prawo przewidzianych. Nie mogą natomiast wkraczać w kompetencje innych organów ani tych kompetencji, ustawowo określonych, naruszać Zakaz domniemania kompetencji wyklucza działania organów władz publicznych bez odpowiedniego przyzwolenia przez prawo. Realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach prawa odnoszących się do innych, czy nawet podobnych regulacji w ramach przyznanych mu przez ustawodawcę kompetencji (por. wyrok NSA z dnia 20 maja 2025 r. sygn. akt II OSK 1719/22 i powołane tam orzecznictwo).

Odnosząc powyższe do kwestionowanej uchwały, obowiązkiem lokalnego prawodawcy jest nie tylko weryfikacja stanu prawnego, ale i stanu faktycznego poprzez wykazanie, że wystąpiły ustawowe przesłanki do wydania aktu prawa miejscowego. W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę na otwarty katalog urządzeń instalacji objętych uchwałą, których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko.

Rada nie wskazała tu wszystkich instalacji i urządzeń, których dotyczą zapisy uchwały, bowiem w § 1 posługuje się określeniem „w tym w szczególności” lub „w szczególności”. Tak przyjęte wyliczenie oznacza, że wskazano tylko przykładowy katalog urządzeń/instalacji, których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, zezwalając tym samym na przyjęcie, że również inne, niewymienione w uchwale urządzenia/instalacje mogą zostać określone jako te, których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Taka regulacja w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 157 ust. 1 p.o.ś. Rada powinna bowiem tak skonstruować normę prawną, by nie wprowadzać przy tym żadnej wątpliwości interpretacyjnej co do jej stosowania.

Wskazać należy, że ustawodawca nie upoważnił przy tym rady gminy do dowolnego przyjęcia, iż danego typu instalacja bądź urządzenie emituje hałas, który negatywnie oddziałuje na środowisko w sposób negatywny. Wprowadzając ograniczenia, o którym mowa w art. 157 ust. 1 ustawy p.o.ś. rada gminy winna wykazać, że hałas emitowany z danej instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 9 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 564/18 wskazał, że art. 157 ust. 1 ustawy p.o.ś. „(...) 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. Odnosi się on bowiem wyłącznie do instalacji lub urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Ustawodawca nie upoważnił przy tym rady gminy do dowolnej i samowolnej oceny, iż danego typu instalacja bądź urządzenie 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. W przekonaniu Sądu, 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 (zob. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1355/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>) i w wydanej z uwagi na to przekroczenie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, o której mowa w art. 115a lub art. 362 ustawy - Prawo ochrony środowiska, może stanowić podstawę, do wydania przez radę gminy aktu przewidzianego w art. 157 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska” (por. także wyrok: NSA z dnia 14 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 7193/21; z dnia 2 marca 2021 sygn. akt III OSK 1220/21; z dnia 2 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1355/14; z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 1815/16).

Gmina Michałowo podjęła przedmiotową uchwałę bez uprzedniego wykazania, że wskazane w niej urządzenia i instalacje mogą faktycznie negatywnie oddziaływać na środowisko. Sam fakt przyznania określonej kompetencji radzie gminy nie może być jednak uzasadnieniem dla skorzystania z niej, skoro przepis ustawy przewiduje, że wprowadzenie ograniczeń co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, dotyczy takich instalacji i urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. A zatem w pierwszej kolejności należało ustalić czy dane urządzenie/instalacja faktycznie może tak oddziaływać na środowisko.

Zaakcentować należy dodatkowo cel podjęcia uchwały, jakim jest zakłócanie spoczynku nocnego mieszkańców przez instalacje i urządzenia mogące negatywnie oddziaływać na środowisko. Jak słusznie zaakcentował WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 28 lipca 2022 r. sygn. akt II SA/Sz 57/22, przepis art. 157 p.o.ś. nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały mającej na celu ochronę przed zakłócaniem ciszy nocnej. Ochrona ta została zapewniona w innych obowiązujących przepisach.

Podsumowując powyższe, organu nadzoru zauważa, że kwestionowana uchwała została wydana również z istotnym naruszeniem zawartej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa. Zapisy uchwały prezentowane w § 2, ze stosownym objaśnieniem w uzasadnieniu uchwały, różnicują sytuację jej potencjalnych adresatów (np. osób fizycznych, przedsiębiorców) w zakresie odstępstw od ograniczenia czasu funkcjonowania emitujących hałas urządzeń i instalacji – w odniesieniu do lokali, z których hałas nie wydostaje się na zewnątrz budynku, imprez organizowanych przez jednostki administracji publicznej i ich jednostki organizacyjne, imprez objętych Patronatem Gminy Michałowo. Przyjęte przez Radę Miejską odstępstwa stwarzają niekorzystne sytuacje dla pozostałych podmiotów prowadzących inne rodzaje działalności lub organizujących imprezy w odmienny sposób, chociaż podmioty te także mogą korzystać z instalacji i urządzeń emitujących hałas.

Nie można pominąć także ograniczeń objętych postanowieniami uchwały w § 2 pkt 3, „dotyczących urządzeń i instalacji wykorzystywanych przy uroczystościach i imprezach związanych z kultem religijnym”. Zaznaczyć należy, że Rada Miejska w Michałowie nie była upoważniona do ustanawiania ograniczeń w tym zakresie, ponieważ zrobił to sam ustawodawca w art. 157 ust. 2 p.o.ś. wskazując, iż ograniczenia, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego. Tymczasem przyjęte przez radę regulacje stanowią modyfikację ww. przepisu ustawy p.o.ś. Organ nadzoru wskazuje, że regulowanie w akcie prawa miejscowego kwestii stanowiących materię ustawową, zawsze pozostawać będzie albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące.

Mając na względzie całokształt przedstawionych okoliczności, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XI/156/25 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 18 września 2025 r. w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie wpływać na środowisko na terenie Gminy Michałowo, w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Urszula Matusiewicz-Jasińska