

**UCHWAŁA NR IV/30/19
RADY GMINY PSZCZÓŁKI**

z dnia 26 lutego 2019 r.

**w sprawie wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie od wyroku
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 173 § 1 i art. 177 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.) **uchwała się, co następuje:**

§ 1. 1. Postanawia się wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt. II SA/Gd 564/18, stwierdzającego nieważność uchwały Rady Gminy Pszczółki z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie ograniczenia funkcjonowania instalacji, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko.

2. Treść skargi kasacyjnej stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Gminy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na gminnej tablicy ogłoszeń.

Przewodnicząca Rady Gminy

Anna Staniewicz

Tczew, 19 lutego 2019 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie
za pośrednictwem
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku
Al. Zwycięstwa 16/17
80-219 Gdańsk

Strona skarżąca:

Pomorski Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku
reprezentowany przez radcę prawnego dr Konrada
Dmocha z Kancelarii Radców Prawnych CIC Pikor,
Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp.p. przy ul. Śląskiej 50/6,
81-310 Gdynia

Organ administracji:

Rada Gminy Pszczółki
reprezentowana przez radcę prawnego Wawrzyńca
Rybaka ze Skalski § Rybak Radcy Prawni przy
ul. Paderewskiego 5A/9, 83-110 Tczew

Sygnatura akt: II SA/Gd 564/18

SKARGA KASACYJNA

Działając w imieniu Rady Gminy Pszczółki, odpis pełnomocnictwa w aktach sprawy, na podstawie art. 173 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.) (zwanej dalej p.p.s.a.) niniejszym wnoszę skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 roku (sygn. akt II SA/Gd 564/18) i **zaskarżam** powyższe orzeczenie **w całości**.

Zaskarżonemu wyrokowi **zarzucam**:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm.) w zw. z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 112) poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że:
 - a) zastosowanie przepisu uzależnione jest od stwierdzenia przez Radę Gminy negatywnego oddziaływania instalacji na środowiska, a nie jedynie możliwości takiego oddziaływania,
 - b) do zastosowania przepisu konieczne jest wcześniejsze wydanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, a nie stwierdzenie możliwości negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko,
 - c) naruszenie norm hałasu określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku nie stanowi dowodu możliwości negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko,
2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 11 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1471 z późn. zm.) poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że fakt złożenia uwag i zastrzeżeń co do wyników kontroli niezakończony stwierdzeniem nieważności badań powoduje utratę przez nie wiarygodności i mocy dowodowej,
3. błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że kontrolowany akt prawa miejscowego skierowany jest wyłącznie do jednego podmiotu.

Na podstawie art. 185 § 1, 188 i 203 pkt 2 p.p.s.a. **wnoszę o**:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w całości i oddalenie skargi,

ewentualnie

2. uchylenie zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi,

a niezależnie od powyższego

3. przeprowadzenie na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a. dowodu z dokumentu - harmonogram wydarzeń w 2018 roku – na okoliczność imprez przeprowadzonych na terenie ośrodka w 2018 roku,
4. zasądzenie na rzecz organu od strony skarżącej zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. wnoszę o **rozpoznanie sprawy na rozprawie**.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 9 stycznia 2019 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu skargi Pomorskiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Gdańsku z dnia 7 sierpnia 2018 roku na uchwałę nr XXXIX/358/18 Rady Gminy Pszczółki z dnia 19 czerwca 2018 r. w sprawie ograniczenia funkcjonowania instalacji, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały i zasądził od Rady Gminy na rzecz Ośrodka Ruchu Drogowego kwotę 797 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wskazał, że w ocenie Sądu Rada Gminy uzasadniając kontrolowaną uchwałę nie wykazała, aby funkcjonowanie na terenie gminy instalacji dla pojazdów mechanicznych: torów wyścigowych, próbnych, treningowych, kartingowych, szkoleniowych, ziemnych i płyt poślizgowych emitowało hałas, który może negatywnie oddziaływać na środowisko. W szczególności Sąd stwierdził, że z akt sprawy nie wynika, aby Rada Gminy przeprowadziła stosowne badania (oceny, analizy) wykazujące, że korzystanie z instalacji i urządzeń określonych w uchwale może, w zakresie emitowanego hałasu, negatywnie oddziaływać na środowisko. W uzasadnieniu kontrolowanej uchwały Rada Gminy powołała się jedynie na pomiary emisji hałasu przeprowadzone jednorazowo w dniu 1 czerwca 2018 r. na terenie Ośrodka Doskonalenia Techniki Jazdy, nie wykonała innych pomiarów. Powołując się na treść skargi Sąd wskazał, że pomiar wykonany w dniu 1 czerwca 2018 r. jest przez skarżącego kwestionowany pod względem jego wyników jak i zastosowanej metodologii a ponadto był on przeprowadzony w czasie treningu do imprezy. W ocenie Sądu wykonanie pomiaru przed wydaniem przez Starostę decyzji z dnia 23 lipca 2018 r. o określeniu dopuszczalnego poziomu hałasu dla Ośrodka, powoduje swoistego rodzaju niekompletność ponieważ nie odnosi się do przeznaczenia otaczających ośrodek terenów, od czego zależy dopuszczalny poziom hałasu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku argumentował, że ustawodawca wyposażył właściwe organy w szereg instrumentów umożliwiających doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem i zapobieganie dalszemu negatywnemu w jego ocenie oddziaływaniu na środowisko, w tym wynikających z m.in. z art. 361 i art. 362 ustawy - Prawo ochrony środowiska. Cel i istota spornego upoważnienia dla rady gminy do stanowienia aktem generalnym, abstrakcyjnym i powszechnie obowiązującym ograniczeń w funkcjonowaniu instalacji lub urządzeń z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, jest jednakże odmienny.

Sąd wskazał wreszcie, że kontrolowany akt, stanowiący prawo miejscowe, w przedmiotowej sprawie nie może zostać oceniony jako generalny i abstrakcyjny, ponieważ dotyczy wyłącznie jednego podmiotu - skarżącego. Prowadzony przez ten podmiot tor samochodowy jest jedynym tego typu urządzeniem na terenie Gminy, ponadto uzasadnienie uchwały dotyczy hałasu emitowanego wyłącznie przez tą instalację.

Powyższe orzeczenie zostało wydane z naruszaniem przepisów wskazanych w *petitum* skargi kasacyjnej i jako takie nie może się ostać.

I. Lektura uzasadnienia zaskarżonego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku *in extenso* prowadzi do wniosku, że Sąd ten łączy możliwości zastosowania normy art. 157 ust. 1 Prawa ochrony środowiska wyłącznie ze stwierdzeniem wielokrotnego przekraczanie dopuszczalnych norm hałasu, gdyż tylko z taką sytuacją utożsamia możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko.

Tymczasem taka wykładnia jest **wprost sprzeczna z literalnym brzmieniem komentowanego przepisu**. Zgodnie bowiem z jego treścią *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 definicją zawartą w art. 3 pkt 5 Prawa ochrony środowiska przez hałas należy rozumieć każdy dźwięk o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz. Ustawodawca w przepisie art. 157 ust. 1 Prawa ochrony środowiska **nie stawia zatem w ogóle wymagania stwierdzenia przez Radę Gminy przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu**. Przesłaniami uprawniającymi Radę Gminy

od zastosowania art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska jest wyłącznie **stwierdzenie występowania hałasu, który może negatywnie oddziaływać na środowisko.**

Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu. „*Wpływ negatywny to każdy pogarszający stan środowiska, ale pogorszenie takie musi zostać wykazane; należałoby uznać, że w określeniu "negatywne oddziaływanie na stan środowiska" mieści się także negatywny wpływ na człowieka, w szczególności na jego zdrowie. Przepis nie wiąże możliwości wprowadzenia ograniczeń z naruszeniem poziomu dopuszczalnego hałasu (zob. przepisy działu V w tytule II ustawy), naruszenie takie jednak powinno być niewątpliwie uznane za negatywnie oddziaływujące na środowisko”.* (Zob. M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2014). Rada gminy, wprowadzając zatem ograniczenia „*(...) nie jest związana obowiązującymi normami hałasu, gdyż negatywnie na środowisko (w tym na ludzi) może oddziaływać także zjawisko mieszczące się w granicach norm. Wprowadzane ograniczenia mogą przybrać np. formę ustanawiania stref ograniczonego hałasu*” (Zob. Jerzy Sommer (red.), Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska. Komentarz., Wrocław 1999; także Jendrośka Jerzy (red.), Ustawa - Prawo ochrony środowiska. Komentarz, CPE 2001).

Sąd administracyjny całkowicie pomija przy tym fakt, że ustawodawca celowo posłużył się sformułowaniem „**może**”. Oznacza to, że wpływ szkodliwy hałasu na środowisku może być potencjalny, a nie koniecznie istniejący i występujący przez cały czas korzystania z instalacji i urządzeń.

II. O naruszeniu prawa materialnego i nieprawidłowej wykładni komentowanego przepisu świadczy także stwierdzenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, że pomiar został „*(...) wykonany przed wydaniem przez Starostę decyzji z dnia 23 lipca 2018 r. o określeniu dopuszczalnego poziomu hałasu dla Ośrodka, a tym samym dokonana w nim ocena naruszenia jawi się jako niepełna, ponieważ nie odnosi się do przeznaczenia otaczających ośrodek terenów, od czego zależy dopuszczalny poziom hałasu*”. Sąd uzależnia zatem podjęcie przez Radę Gminy uchwały od wcześniejszego wydania decyzji, o której mowa w art. 115a Prawa ochrony środowiska. **Ustawodawca tymczasem nie ustanowił takiego wymogu.** Dyspozycja przepisu art. 157 ust. 1 Prawa ochrony środowiska **nie zawiera odesłania do wspomnianego wyżej przepisu** zawartego w art. 115a. Konstruowanie takiej zależności należy uznać za przejaw nieuprawnionej działalności prawotwórczej Sądu.

Uprawnienie wynikające z przepisu art. 157 ust. 1 Prawa ochrony środowiska **są w pełni autonomiczne i niezależnie od działań innych organów.** Ustawodawca nie przewidział żadnej „etapowości” postępowania, a w szczególności nie uzależnił podjęcia przez Radę Gminy uchwały od wcześniejszego, bezskutecznego działania innych powołanych organów. W szczególności Rada Gminy nie jest zobligowana do wcześniejszego prawomocnego zakończenia postępowania kontrolnego, czy też oczekiwania na ewentualne wykonanie zaleceń pokontrolnych. Takiego charakteru nie mają także decyzje Starosty Gdańskiego z dnia 23 lipca 2018 roku o określeniu dopuszczalnego poziomu hałasu i z dnia 24 lipca 2018 roku zobowiązująca do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego. **Uprawnienia wszystkich trzech organów mają charakter niezależny,** a działanie jednego z organów nie wyklucza podjęcia działań przez pozostałe.

III. Jak była mowa wyżej, dla wprowadzenia ograniczeń określonych w przepisie art. 157 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie jest konieczne naruszenie poziomu dopuszczalnego hałasu. Tym niemniej **stwierdzenie takiego naruszenia musi być uznane za negatywnie oddziaływające na**

środowisko. Błędna wykładnia, której dopuścił się Sąd I instancji wynika z pominięcia przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W przedmiotowym rozporządzeniu określone zostały bowiem dopuszczalne poziomy hałasu, których przekroczenie – mając na uwadze decyzję ustawodawcy wynikającą z aktualnych wskazań wiedzy – jest szkodliwe dla środowiska.

W rozpoznawanym stanie faktycznym mamy zatem, do czynienia z sytuacją, w której badania przeprowadzone przez powołany do tego organy ochrony środowiska – Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska – stwierdziły już w trakcie pierwszego badania w dniu 7 kwietnia 2018 roku hałas oscylujący wokół granicy dopuszczalności – 45,9 dB oraz 46,4 dB, zaś w dniu 1 czerwca 2018 roku naruszenia równoważnego poziom hałasu w porze dnia, które wynosiły 52,3 i 53,7 dB i przekraczały poziom dopuszczalny dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej odpowiednio o 2,3 dB i 3,7 dB. Wymaga przy tym podkreślenia, że **skala poziomu natężenia dźwięku ma charakter logarytmiczny**, a przekroczenie o wyżej wspomniany poziom powoduje, że **dźwięk odbierany jest jako dwukrotnie głośniejszy**. Co istotne, w przypadku takich – rzekomo nieznacznych - przekroczeń, aby równoważny poziom hałasu wynosił w skali 8 godzin dopuszczalny poziom 50,0 dB czas pracy ośrodka **musiałby być ograniczony do 1 godziny i 55 minut**.

Okoliczność występowania hałasu – zarówno oscylującego wokół dopuszczalnych norm, jak i je przekraczającego - jest zatem bezsporna.

Niezrozumiałe jest przy tym powoływanie się przez Sąd na fakt, że do stwierdzonych przekroczeń norm hałasu doszło w trakcie treningu do imprezy. Okoliczność ta nie może mieć bowiem znaczenia dla rozpoznania przedmiotowej sprawy. **Zarówno przekroczenie norm w trakcie treningu, jak i samej imprezy musi być oceniane tak samo – jako wywołanie hałasu, który należy kwalifikować jako negatywnie oddziałujący na środowisko.** Przepisy prawa nie przewidują w tym zakresie wyjątków i nie stanowią odrębnych norm dopuszczalnego poziomu hałasu dla sesji treningowych.

IV. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku dopuścił się także naruszenie przepisu art. 11 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1471 z późn. zm.) poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że fakt złożenia uwag i zastrzeżeń co do wyników kontroli niezakończony stwierdzeniem nieważności badań powoduje utratę przez nie wiarygodności i mocy dowodowej.

W uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia Sąd ten – oceniając jak się wydaje negatywnie wyniki badań WIOŚ – ograniczył się do stwierdzenia, że „*jak wynika z treści skargi, pomiar wykonany w dniu 1 czerwca 2018 r. jest przez skarżącego kwestionowany pod względem jego wyników jak i zastosowanej metodologii*”. Sąd nie wskazał przy tym, dlaczego i z jakich przyczyn uznaje badania za pozbawione wiarygodności i mocy dowodowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku nie powołał się na żadne prawomocne orzeczenie, które podważyłoby prawidłowość wykonanych w sprawie badań.

Do tego czasu wyniki badań Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska należy traktować jako dokument urzędowy sporządzony w przepisanej formie przez powołany do tego organ państwowy w zakresie jego działania, stanowiący dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone.

V. Nie sposób wreszcie zgodzić się ze stanowiskiem, że kontrolowany akt, stanowiący prawo miejscowe, nie może zostać oceniony jako generalny i abstrakcyjny, ponieważ dotyczy wyłącznie jednego podmiotu.

Okoliczność, że na terenie Gminy aktualnie nie funkcjonuje inny podmiot posiadający podobne urządzenia i instalacji określone w zaskarżonej uchwale nie świadczy o naruszeniu zasady równości. **Uchwała ta – będąca aktem prawa miejscowego - ma charakter abstrakcyjny i jest skierowana do wszelkich, a nie wybranych podmiotów, które w zakresie swojej działalności korzystają lub będą korzystać w przyszłości z tego typu instalacji i urządzeń.** Każdy inny podmiot podejmujący działalność gospodarczą przy ich wykorzystaniu będzie podlegał działaniu przedmiotowej uchwały.

Wymaga podkreślenia, że już w chwili obecnej **uchwała ma zastosowanie do innych** – niż jedynie skarżący Pomorski Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku – **podmiotów**. Organizatorem imprez pod nazwą DriftOpen, w trakcie których doszło do stwierdzenia przekroczeń norm hałasu przy korzystaniu z instalacji nie jest bowiem skarżący, lecz Łukasz Baranowski prowadzący działalność gospodarczą pod firmą NITRO Łukasz Baranowski - ul. Górna 23, 41-608 Świętochłowice, któremu skarżący udostępnia teren ośrodka.

W 2018 roku na terenie ośrodka odbyło się 8 zawodów samochodowych z serii Time Attack w ramach RCP x Autodrom Pomorze Time Attack, których organizatorem był Piotr Sławiński prowadzący działalność gospodarczą pod firmą RCP Piotr Sławiński i któremu również skarżący udostępnił teren ośrodka.

Ponadto przeprowadzono imprezy pod nazwą: NEXT LEVEL – 11 organizowaną przez NEXT LEVEL oraz kolejna impreza pod nazwą DriftOpen organizowaną przez Łukasza Baranowskiego.

Dowód: harmonogram wydarzeń w 2018 roku

Planowana była także impreza TRUCK SHOW Pomorze, której organizatorem miał być Piotr Robak prowadzący działalność pod nazwą Truck Show Pomorze Piotr Robak.

Mając powyższe na względzie wnoszę jak w *petitum* niniejszej skargi kasacyjnej.

Wawrzyniec Rybak
radca prawny

Opłatę sądową w wysokości 150 złotych uiszczono na rachunek bankowy Sądu.

Załączniki:

1. dowód uiszczenia opłaty sądowej
2. odpis skargi kasacyjnej
3. harmonogram wydarzeń w 2018 roku

UZASADNIENIE

W dniu 19 czerwca 2018 r. Rada Gminy Pszczółki podjęła uchwałę w sprawie ograniczenia funkcjonowania instalacji, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko.

W powyższej uchwale wprowadzono na terenie gminy Pszczółki ograniczenie co do czasu funkcjonowania następujących instalacji dla pojazdów mechanicznych: torów wyścigowych, próbnych, treningowych, kartingowych, szkoleniowych, ziemnych i płyt poślizgowych. Funkcjonowanie tych instalacji jest możliwe w dni powszednie w godzinach od 8.00 do 18.00.

Dnia 10 sierpnia 2018 r., za pośrednictwem Rady Gminy Pszczółki, wpłynęła skarga na powyższą uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, złożona przez Pomorski Ośrodek Ruchu Drogowego w Gdańsku. W dniu 9 stycznia 2019 r. WSA stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Biorąc pod uwagę treść wyroku WSA postanowiono złożyć skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie.