

Sygn. akt II SA/Kr 614/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Sebastian Pietrzyk
Sędziowie: Asesor WSA Anna Kopeć
Sędzia WSA Małgorzata Łoboz (spr.)
Protokolant: starszy referent Paulina Filipek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 sierpnia 2025 r.
sprawy ze skargi Krakowskiej Kongregacji Kupieckiej
na uchwałę nr XX/465/25 Rady Miasta Krakowa
z dnia 26 lutego 2025 r.

w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń,
z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko na terenie
miasta Krakowa

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości,
- II. zasądza od Gminy Miejskiej Kraków na rzecz strony skarżącej Krakowskiej Kongregacji Kupieckiej kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy

Anna Frasił-Mazurek

UZASADNIENIE

Podjęta m.in. na podstawie art. 157 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska - uchwała nr XX/465/25 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 lutego 2025 roku w sprawie ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko na terenie miasta Krakowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2025 r. poz. 1419) wprowadza na terenie miasta Krakowa ograniczenie czasu funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym w szczególności urządzeń nagłaśniających, od poniedziałku do niedzieli od godz. 22.00 do godz. 6.00 następnego dnia (§ 1), z wyjątkami w § 2.

O stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości i rozstrzygnięcie o kosztach postępowania wniosła Krakowska Kongregacja Kupiecka, zarzucając przy tym naruszenie: 1) art. 21 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 140 Kodeksu cywilnego; 2) art. 22 Konstytucji RP w zw. z art. 2 Prawa przedsiębiorców; 3) art. 113-120 POŚ przez brak skonsultowania (ze społecznością lokalną) i zbadania konieczności podjęcia uchwały; 4) art. 157 ust. 1 POŚ przez podjęcie uchwały dla ochrony przed zakłócaniem ciszy nocnej zamiast dla ochrony środowiska.

W uzasadnieniu skargi podniosła, że organizuje imprezy oraz zrzesza kupców, restauratorów i przedsiębiorców, którzy dostosowali się już do ograniczeń obowiązujących na terenie Parku Kulturowego Stare Miasto (uchwała Nr VII/128/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 lutego 2019 r). Podkreśliła, że restauratorzy stosują się do nieoficjalnego kompromisu zakładającego, że ogródki gastronomiczne mają być zamykane o 23:00 (dni powszednie) lub o 1:00 (weekendy). Jej zdaniem centrum głównego miasta turystycznego kraju powinno tętnić życiem, a tymczasem uchwała doprowadzi do zamykania restauracji i kawiarni o 22:00, bo jest nieprecyzyjna (poziom hałasu – legalny czy przekraczający dopuszczalne normy?; rodzaj używanych urządzeń – cicho włączona muzyka, mecz w pubie?). Normalna praca lokalu (powodująca subiektywny hałas, ale niewpływająca negatywnie na środowisko) skutkować będzie wzywaniem Policji lub Straży Miejskiej. Skarżąca zwróciła uwagę na to, że skargi mieszkańców i turystów nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko, a podobne

uchwały w Bolesławcu, Sulejówku czy Rewalu były eliminowane z obrotu prawnego (III OSK 1220/21, II OSK 1815/16, II OSK 1355/14).

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Krakowa wniosła o oddalenie skargi, wskazując przy tym m.in., że art. 157 POŚ nie określa procedury poprzedzającej podjęcie uchwały, ani nie wymaga sporządzenia ekspertyz, natomiast ratio legis uchwały stanowi ochrona zdrowia i jakości życia mieszkańców oraz minimalizowanie negatywnego wpływu hałasu na środowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył, co następuje:

Rozpoczynając, wyjaśnić należy, że istota sądowej kontroli administracji publicznej sprowadza się do ustalenia czy w określonym przypadku, jej organy dopuściły się kwalifikowanych naruszeń prawa. Sąd administracyjny sprawuje swą kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej - art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.). Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.; zwana dalej p.p.s.a.), stanowiąc, że Sąd rozstrzyga w granicach sprawy nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Ponadto w myśl art. 135 p.p.s.a. Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Z punktu widzenia powyższego stwierdzić należy, że skarga okazała się być uzasadniona.

Na wstępie wyjaśnienia wymaga, że skarga w przedmiotowej sprawie jest dopuszczalna, bowiem została wniesiona na podstawie [art. 101 ust. 1](#) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej jako u.s.g.), który stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Merytoryczna ocena zasadności skargi wniesionej na podstawie [art. 101 ust. 1](#) u.s.g. nie jest możliwa, jeśli skarżący nie ma legitymacji procesowej do wniesienia skargi. Mając na względzie treść [art. 101 ust. 1](#) u.s.g., zgodnie z którym: "Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego", konieczne stało się zbadanie legitymacji skarżącej do wniesienia przedmiotowej skargi, a w konsekwencji wyjaśnienie, czy zaskarżone postanowienia Uchwały naruszają jej interes prawny lub uprawnienie.

Podkreślić przy tym należy, że w świetle cytowanego przepisu - inaczej niż w przypadku legitymacji strony ustalonej w postępowaniu administracyjnym, na gruncie [art. 28](#) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.) - legitymacja do wniesienia skargi na akt prawa miejscowego nie przysługuje temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został skarżonym aktem "naruszony" (por. wyrok NSA z 3 września 2004 r., [OSK 476/04](#), ONSAiWSA 2005, Nr 1, poz. 2; por. też wyroki NSA: z 20 stycznia 2010 r., [I OSK 1016/09](#); z 23 lutego 2012 r., [II OSK 2451/11](#); z 27 marca 2013 r., [I OSK 2620/12](#); z 17 stycznia 2018 r., [I OSK 1722/17](#); dostępne w CBOSA). W orzecnictwie wskazuje się, że naruszenie interesu prawnego wnoszącego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny (zob. wyroki NSA: z 23 lutego 2012 r., [II OSK 2451/11](#); z 17 stycznia 2018 r., [I OSK 1722/17](#); dostępne w CBOSA).

Wskazać również należy, że skarga złożona w trybie [art. 101 ust. 1](#) u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis*, a zatem do jej wniesienia nie legitymuje ani obiektywna sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały, ani też stan zagrożenia naruszenia interesu prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2003 r. sygn. SK 30/02, OTK ZU-A 2003, nr 8 poz. 84, wyrok NSA z 1 marca 2005 r., sygn. [OSK 1437/04](#), a także wyrok NSA z 10 lutego 2015 r., sygn. akt [I OSK 2349/14](#)). W związku z powyższym nawet ewentualna sprzeczność aktu z prawem nie daje legitymacji do wniesienia skargi, jeżeli akt ten nie narusza prawem chronionego interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego (por. wyroki NSA z 14 marca 2002 r., [II SA 2503/01](#), z 23 lutego 2012 r., sygn. [II OSK 2451/11](#), CBOSA).

Podstawą zaskarżenia jest jednocześnie naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy, ewentualnie innego

podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą w inny sposób prawnie związany. Mając na uwadze powyższe nie ulega wątpliwości, że każdy skarżący składając skargę w trybie [art. 101](#) u.s.g. musi wykazać, iż w konkretnym wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną, prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a zaskarżoną przezeń uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza (pozbawia lub ogranicza) jego interes prawny lub uprawnienie jako indywidualnego podmiotu, albo jako członka określonej wspólnoty samorządowej (wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2003 r., sygn. akt [III RN 42/02](#), OSNP 2004, Nr 7, poz. 114, wyrok WSA w Poznaniu z 3 marca 2023 r., [IV SA/Po 776/22](#), LEX nr 3510063).

Naruszenie interesu prawnego skarżącej Kongregacji przedmiotową uchwałą jest oczywiste, nie było także kwestionowane przez Radę Miasta.

Kongregacja jest organizacją samorządu zawodowego przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, m.in. reprezentującą ich interesy wobec rozmaitych władz i instytucji. Jest również organizatorem wielu imprez odbywających się w centrum starego miasta w Krakowie, a tym samym ograniczenia wprowadzone zaskarżoną uchwałą dotyczą bezpośrednio skarżącej.

Przechodząc do istoty rzeczy, należy w pierwszej kolejności zacytować przepis będący delegacją ustawową do wydania ocenianej uchwały. Jest to art. 157 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2025.647 t.j., dalej „p.o.ś.”):

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.

Niewątpliwie uchwała podjęta przez radę gminy na podstawie [art. 157 ust. 1](#) ustawy - Prawo ochrony środowiska stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ skierowana jest do podmiotów nieznajdujących się w związku organizacyjnym z radą gminy (zob. Z. Bukowski i inni, Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz, LexisNexis/el 2013), a sprawa mieści się w szeroko rozumianym pojęciu sprawy z zakresu administracji publicznej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt [II SA/Sz 1353/15](#), <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przechodząc do merytorycznej kontroli zaskarżonej uchwały Sąd stwierdza, że rażąco narusza ona prawo

Rada Miasta twierdzi, że przepis ten nie prowadzi konkretnych warunków co do stanu faktycznego ani też nie określa procedury poprzedzającej podjęcie uchwały. W ocenie Sądu tak nie jest, a przynajmniej nie jest tak na poziomie wykładni tego przepisu. Każdy przepis, nawet najprostszy i względnie oczywisty, podlega wykładni. Natura tekstów prawnych, w szczególności ustaw, obowiązujących każdy podmiot łącznie z Sądem, zakłada konieczność ich objaśnienia w procesie stosowania prawa. Jest tak zwłaszcza, jeśli w związku z danym tekstem mają być nałożone na obywateli ograniczenia. Zwłaszcza w kontekście tych ostatnich dominuje zazwyczaj wykładnia ścieśniająca (zawężająca).

Przyglądając się zatem treści przepisu, od razu jest oczywistym, że musi tu chodzić o konkretny rodzaj instalacji i urządzeń. Rada Gminy (tutaj Miasta) nie dostała upoważnienia do tworzenia ograniczenia względem wszystkich działających na jej terenie urządzeń i instalacji emitujących negatywnie wpływający na środowisko hałas. Zamysłem ustawodawcy było wyodrębnienie tych, które rzeczywiście szkodzą w tym zakresie - po to aby móc je kontrolować i wskazane w uchwale ograniczenie egzekwować. Nie da się egzekwować ograniczenia, które dotyczyć ma niewiadomych instalacji i urządzeń.

Tymczasem Rada Miasta tak właśnie uczyniła, bowiem zakresem uchwały objęła zasadniczo wszystkie instalacje i urządzenia, wyszczególniając jedynie urządzenia nagłaśniające, co nie zmienia istoty tej regulacji i jej ogólności.

Kolejna sprawa dotyczy tego, że przepis stanowi, iż uchwała musi dotyczyć instalacji lub urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko.

Prezentowany wymóg jest oczywisty w zakresie jego prawidłowego odczytania. Zanim przejdzie się do uchwalenia uchwały, należy stwierdzić, że dana instalacja lub urządzenie z których emitowany jest hałas, może negatywnie oddziaływać na środowisko. Gdyby bowiem chodziło o hałas w ogólności, nie byłoby owego warunku ograniczającego (negatywny wpływ). Powstaje na tle wspomnianego przepisu pytanie, jak to stwierdzić. To, co można bez większego trudu można powiedzieć, to to, że aby uzyskać stwierdzenie w miarę obiektywne, należy posługiwać się obiektywnymi miernikami. Na pewno zatem nie mogą to być pojedyncze głosy mieszkańców czy radnych, a tak było w przypadku przedmiotowej

uchwały.

Jak widać, nawet bez sięgnięcia do ustalonego orzecznictwa (o czym dalej), można z całą pewnością stwierdzić, że wykładnia art. 157 ust. 1 p.o.ś. prowadzi do wniosku o wadliwości podjętej uchwały, jako zbyt szeroko zakreślonej, a nadto podjętej bez żadnego rozeznania w kwestii negatywnego wpływu na środowisko.

Przechodząc zatem do prezentacji judykatury, wskazać należy, że w dotychczasowej ocenie Sądów, przepis [art. 157 ust. 1](#) p.o.ś. zawiera w swojej hipotezie konieczność następującego ustalenia: funkcjonowanie jakiej, konkretnej instalacji lub korzystanie z jakich, konkretnych urządzeń, z których emitowany jest hałas, może negatywnie oddziaływać na środowisko. Na powyższe wskazują judykaty NSA, w których stwierdza się, że rada gminy wprowadzając 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 (por. NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2016 r., [II OSK 1355/14](#) czy podobne NSA w wyroku z dnia 21 czerwca 2016 r., [II OSK 1815/16](#)).

Tymczasem, jak to już wskazano, w zaskarżonej uchwale w § 1 owych urządzeń i instalacji, które podczas funkcjonowania czy korzystania z nich emitują hałas mogący negatywnie oddziaływać na środowisko w ogóle nie skonkretyzowano. Wprowadzone uchwałą ograniczenie czasu funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, dotyczy każdej instalacji i urządzenia na terenie miasta Kraków. W tym znaczeniu skarżona uchwała narusza [art. 157 ust. 1](#) p.o.ś., wprowadzając ograniczenia co do każdego, w żaden sposób bliżej niesprecyzowanych instalacji i urządzeń, wychodząc poza zakres upoważnienia ustawowego.

Dalej: Sąd w całości podziela stanowisko judykatury, że w świetle [art. 157 ust. 1](#) p.o.ś. wprowadzenie ograniczeń jest możliwe tylko wówczas, gdy emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, a wprowadzane ograniczenia powinny służyć eliminowaniu takiego negatywnego oddziaływania. Ustawodawca wskazuje jednoznacznie, że dla wprowadzenia ograniczeń funkcjonowania instalacji

wystarczająca jest możliwość negatywnego oddziaływania na środowisko, jednakże zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa pogorszenie takie musi zostać wykazane przez organ stanowiący (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2022 r., [III OSK 7193/21](#), wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., [II SA/Gd 564/18](#)).

NSA w wyroku z dnia 14 grudnia 2022 r. III OSK 7193/21, LEX nr 3447959 wskazał: „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. Same skargi mieszkańców nie mogą stanowić uzasadnienia do stwierdzenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko. Zastosowanie art. 157 ust. 1 p.o.ś. co do zasady nie może dotyczyć pojedynczego przypadku, gdy dana instalacja lub dane urządzenie wyemitowało hałas przekraczający normy hałasu określone w stosownym rozporządzeniu. Prawo ochrony środowiska zawiera szereg innych instrumentów np. uregulowaną w art. 115a p.o.ś. decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu wydawaną w przypadku stwierdzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałas, bądź decyzję wydawaną na podstawie art. 362 p.o.ś. nakładającą obowiązki ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego”. W wyroku NSA z dnia 2 marca 2021 r. III OSK 1220/21 LEX nr 3158577 dopowiedziano, że mogą to być też decyzje wydawane na podstawie art. 363, art. 364, i art. 365 p.o.ś. Wspólną cechą wymienionych decyzji jest to, że w przypadku gdy dany podmiot negatywnie oddziałuje na środowisko, mogą być na niego nałożone określone obowiązki zapobiegające takim oddziaływaniom.

Stanowisko NSA jest tutaj jednoznaczne: ustawodawca w [art. 157 ust. 1](#) p.o.ś. nie upoważnił organu stanowiącego gminy do dowolnej i samowolnej oceny, iż danego typu instalacja bądź urządzenie emituje hałas, który negatywnie oddziałuje na środowisko. Z uwagi na powyższe Rada Gminy (...) wprowadzając ograniczenia w zakresie czasu funkcjonowania instalacji i/lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko winna wykazać, że

hałas emitowany z danej instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko (vide w tym względzie wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt [II OSK 1355/14](#), SIP LEX nr 2080588). Jak wskazał NSA w przywołanym judykacie: "dopiero bowiem ustalenie, że emitowany hałas z tego typu instalacji lub urządzenia przekracza dopuszczalne normy poziomów hałasu w środowisku zawartym w rozporządzeniu Ministra Środowiska (tj. [rozporządzeniu](#) Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112) może stanowić podstawę do wydania przez radę gminy aktu na podstawie [art. 157](#) p.o.ś.". W wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r. II OSK 1815/16 publ. CBOSA, NSA wskazywał podobnie: Rada gminy wprowadzając zatem ograniczenia, o którym 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 z 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 (por. też NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2016 r.; [II OSK 1355/14](#)). Z akt niniejszej sprawy, w tym z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że Rada Gminy Rewal nie przeprowadziła stosownych badań (ocen, analiz) wykazujących, iż korzystanie z instalacji i urządzeń określonych w uchwale może - w zakresie hałasu-negatywnie oddziaływać na środowisko, w tym przekraczać dopuszczalne normy. Nie mogą bowiem świadczyć o spełnieniu powyższego wymogu jedynie "skargi mieszkańców gminy". Brak zaś wykazania przez Radę Gminy tego, że hałas emitowany z określonego typu urządzeń może negatywnie oddziaływać na środowisko, świadczy o naruszeniu [art. 157](#) ustawy Prawo ochrony środowiska".

Rada gminy nie została przez ustawodawcę upoważniona do dowolnego i arbitralnego uznawania, bez uwzględnienia powszechnie obowiązujących przepisów prawa (w tym m.in. p.o.ś. oraz przepisów wykonawczych do tejsze, określających standardy emisyjne), iż hałas emitowany z instalacji lub urządzenia skarżącej może negatywnie oddziaływać na środowisko. Powyższe stanowisko, które ugruntowało się również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (vide np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 stycznia 2014 r., sygn. akt [II SA/Bd 1073/13](#), SIP LEX nr

1457734, czy wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 marca 2025 r. II SA/Sz 65/25 LEX nr 3864257) uwzględnia fakt, iż rada gminy, jako kolegialny organ stanowiący i kontrolny w gminie, nie posiada środków organizacyjnych i technicznych (w tym stosowanej specjalistycznej wiedzy, personelu oraz urządzeń do pomiaru hałasu), stąd nie jest władny do skutecznego (prawnie relewantnego) dokonania ustaleń w zakresie tego, czy emitowany przez daną instalację/urządzenie hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Stąd też, w tym zakresie organ stanowiący winien, przy podejmowaniu ochwaty w oparciu o upoważnienie zawarte w [art. 157 ust. 1](#) p.o.ś, bazować na ewentualnie istniejących w obrocie decyzjach wydanych przez właściwe organy ochrony środowiska (w tym m.in. decyzjach określających dopuszczalny poziom hałasu wydanych na podstawie [art. 115a](#) p.o.ś. czy decyzjach wydanych na podstawie [art. 362](#) p.o.ś.) oraz karach nakładanych przez te organy na prowadzącego instalacji w trybie ad. 298 ust. 1 pkt 5 p.o.ś właśnie za nieprzestrzeganie warunków określonych tymi decyzjami, względnie na pomiarach dokonywanych przez właściwe organy ochrony środowiska. Te bowiem mogą stanowić dowód negatywnego oddziaływania przez prowadzącego instalację na środowisko w zakresie hałasu, nie zaś subiektywna ocena organu stanowiącego, oparta na skargach np. mieszkańców gminy, którzy sąsiadują z instalacją. Z powyższego wynika, iż istnienie w obrocie ostatecznych decyzji, o których mowa w [art. 115a](#) czy [art. 362](#) p.o.ś. ma niebagatelne znaczenie dla ustalenia, iż emisja hałasu z instalacji/urządzenia negatywnie oddziałuje na środowisko, a w konsekwencji, że skorzystanie przez organ stanowiący gminy ze szczegółowego upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego, zawartego w [art. 157 ust. 1](#) p.o.ś. jest zasadne.

Rada Miasta Krakowa podejmując przedmiotową uchwałę nr XX/465/25 przekroczyła zakres szczegółowego upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego zawartego w [art. 157 ust. 1](#) p.o.ś. poprzez arbitralne (tj. nie dysponując żadnymi normatywami w postaci ostatecznych decyzji z [art. 115a](#) czy [art. 362](#) p.o.ś.,czy pomiarami) uznanie, że emitowany hałas negatywnie oddziałuje na środowisko. Brak wykazania przez Radę Miejską tego, że hałas emitowany z określonego typu urządzeń w ramach działalności wymienionej w uchwale może negatywnie oddziaływać na środowisko, świadczy, iż nie zostały spełnione przesłanki do podjęcia skarżonej uchwały. Podkreślenia przy tym wymaga, że przepis [art. 157](#) p.o.ś. nie stanowi podstawy do podjęcia uchwały mającej na celu ochronę przed

zakłócaniem ciszy nocnej (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lipca 2022 r II SA/Sz 57/22 LEX nr 3427252).

Rada Miasta nie wskazała też konkretnie na rodzaj instalacji i urządzeń, których ograniczenia czasu funkcjonowania się domaga.

Wymaga także podkreślenia, 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 do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim powinno być przestrzeganie norm emisji hałasu byłoby wystarczające - przykładowo -wydanie decyzji na podstawie [art. 115a](#) p.o.ś., to wprowadzenie dalej idącej ingerencji w działalność podmiotu na podstawie [art. 157 § 1](#) p.o.ś. nie znajdowałoby już dostatecznego uzasadnienia.

Końcowo zreasumować trzeba wypracowane w oparciu o wykładnię art. 157 p.o.ś. warunki skutecznego wydania uchwały (która bez wątpienia jest potrzebna mieszkańcom Krakowa):

- 1/ przed podjęciem uchwały Rada Miasta winna dysponować decyzjami czy pomiarami, z których by wynikał negatywny wpływ hałasu na środowisko, gdyż nie ma ona kompetencji do samodzielnego ustalenia w tym zakresie, a skargi mieszkańców nie mogą być jedyną podstawą;
- 2/ w zasadzie chodzi tutaj o przekroczenie norm zawartych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, ale w wyjątkowych wypadkach także o hałas nie przekraczający tych norm, ale negatywnie wpływający; lecz musi to być stwierdzone jakimś adekwatnym dokumentem;
- 3/ wydanie uchwały nie może być konsekwencją pojedynczego stwierdzonego przypadku;
- 4/ uchwała powinna dotyczyć sprecyzowanych rodzajowo instalacji bądź urządzeń
- 5/ ograniczenie musi spełniać warunek proporcjonalności i konieczności z art. 31 ust. 3 Konstytucji, czyli jeśli wystarczające jest podjęcie innych decyzji z p.o.ś. to nie powinno się sięgać po uchwałę; podobnie jest z czasem obowiązywania ograniczenia – musi uwzględniać interes różnych grup społecznych.

Jak to już wcześniej wskazano, merytoryczna ocena legalności zaskarżonej uchwały Rady Miasta doprowadziła do wniosku, że została wydana z istotnym i rażącym naruszeniem prawa.

Mając powyższe na uwadze Sąd na podstawie [art. 147 § 1](#) p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

O kosztach orzeczono w oparciu o art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (DZ.U. 1028.265 t.j.). Na kwotę zasądzonych kosztów składają się wpis w kwocie 300 zł, opłata kancelaryjna 17 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika – radcy prawnego w kwocie 480 zł.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność
Sekretarz Sądowy

Anna Frasiak-Mazurek