



W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Bonifacy Bronkowski (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Piotr Broda
	Sędzia WSA Grzegorz Dobrowolski
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 maja 2016 r.
sprawy ze skargi Gminy Ożarówice
na uchwałę Sejmiku Województwa Śląskiego
z dnia 25 sierpnia 2014 r. nr IV/53/12/2014
w przedmiocie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania

oddala skargę.



Na oryginale właściwie podpisy
Za zgodność z oryginałem

S. C. JALIST:
[Signature]

UZASADNIENIE

Powołując się na art. 18 pkt 20 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.) w związku z art. 135 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm., zwany dalej Prawem ochrony środowiska lub p.o.ś.), Sejmik Województwa Śląskiego podjął w dniu 25 sierpnia 2014 r. uchwałę nr IV/53/12/2014 w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach.

W obszarze ograniczonego użytkowania ustalono ograniczenia i specjalne wymagania techniczne dotyczące budynków (§ 4). Granice obszaru przedstawiono na mapie poglądowej oraz mapach ewidencyjnych, stanowiących załączniki od nr 1 do nr 29 uchwały. W załączniku nr 30 do uchwały zawarto wykaz działek położonych na terenie obszaru ograniczonego użytkowania.

Na powyższą uchwałę Gmina Ożarówice wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skarga została poprzedzona wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, na mocy uchwały Rady Gminy Ożarówice z dnia 11 września 2014 r., nr XXXVI/427/2014. W skardze tej strona skarżąca wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie kosztów postępowania, zarzucając naruszenia prawa procesowego i materialnego, mającego istotny wpływ na wynik postępowania, a w szczególności:

- a) art. 10a ustawy z dnia 18 września 2001 roku o samorządzie województwa,
- b) art. 9 Dyrektywy Nr 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 roku odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. UE L 2002 Nr 189, str. 12),
- c) art. 8 w zw. z art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.),
- d) art. 29 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o cenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm., dalej również jako ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku),

e) art. 112 w zw. z art. 117 ust. 1 i art. 118 ust. 1 oraz art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska,

f) art. 66 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o cenach oddziaływania na środowisko, w zw. z art. 135 ust. 3a ustawy Prawo ochrony środowiska, ustalających podstawy wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania,

poprzez stwierdzenie, że czynności o charakterze proceduralnym i materialno-prawnym dające podstawę do podjęcia ww. uchwały zostały przeprowadzone niezgodnie ze wskazanymi przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o cenach oddziaływania na środowisko, ustawy o samorządzie województwa, ustawy kpa, a także wspomnianej Dyrektywy, a przez to przeprowadzone postępowanie, którego wynikiem jest zaskarżona uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego w sposób istotny narusza art. 7 w powiązaniu z art. 64 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu poszczególnych zarzutów strona skarżąca podniosła, że konsultacje z mieszkańcami Województwa Śląskiego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla MPL Katowice w Pyrzowicach zostały przeprowadzone z naruszeniem uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/29/10/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. poprzez wyznaczenie krótszego terminu niż wskazany w tej uchwale, powodując tym samym ograniczenie w możliwości złożenia wniosków i uwag przez mieszkańców. Dalej wskazano, że w postępowaniu związanym z treścią wyżej wymienionej uchwały zostały ujęte działki leżące w zaprojektowanym obszarze ograniczonego użytkowania dla MPL Katowice w Pyrzowicach, przyjmując za podstawę stan nieruchomości według stanu na dzień 26 maja 2010 r. Tymczasem pomiędzy wskazaną datą a dniem podjęcia uchwały przez Sejmik Województwa Śląskiego doszło do zmian stanów prawnych niektórych nieruchomości położonych między innymi na terenie Gminy Ożarówice poprzez zmianę ich powierzchni, numeracji oraz właścicieli, co powoduje niespójność materiału dowodowego zgromadzonego w ramach postępowania związanego z podjęciem przedmiotowej uchwały a stanem prawnym i faktycznym na chwilę podjęcia, a następnie opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Zdaniem skarżącej podjęcie uchwały w oparciu o nieaktualny stan faktyczny i prawny stanowi rażące naruszenie prawa i nie daje podstaw do uznania, iż tym postępowaniem zostały objęte uprawnione do jego udziału wszystkie strony.

Skarżąca Gmina podniosła ponadto, że pomiary poziomu dźwięku na podstawie, których opracowano raport, a w efekcie wydano zaskarżoną uchwałę zostały przeprowadzone 6 lat temu. Dane te nie odzwierciedlają zatem obecnego stanu parametrów akustycznych na tym obszarze i są niemiarodajne w odniesieniu do planowanych przez zarządzającego Międzynarodowym Portem Lotniczym operacji lotniczych poczynwszy od 2014 r. Przede wszystkim zdaniem strony skarżącej stanowią naruszenie przepisów prawa poprzez niedotrzymanie ustawowego terminu wskazanego w art. 118 ust. 1 Prawo ochrony środowiska dotyczącego przygotowania map akustycznych. Naruszenie to potwierdza, iż postępowanie zostało przeprowadzone niedokładnie, z pominięciem przepisów prawnych. Przeprowadzone bowiem w roku 2007 badania w przedmiotowym zakresie utraciły swój walor dowodowy, a zatem nie mogą stanowić źródła informacji stanowiącej podstawę wdrożonego postępowania w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego. Tego typu uchybienia miały w ocenie skarżącej bezpośredni i istotny wpływ na treść podjętej przez Sejmik Województwa Śląskiego uchwały.

Nadto podniesiono, że przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku wokół lotniska może powodować naruszenie dobra osobistego jakim jest zdrowie, a w szczególności powodować choroby pozostające w związku z hałasem lotniczym jak zaburzenia snu, słuchu, nadciśnienie tętnicze, zaburzenia psychiczne, udar mózgu itp. Dalej wskazano, że mieszkańcy terenu objętego planowanym obszarem ograniczonego użytkowania mają uzasadnione obawy co do pogorszenia komfortu życia poprzez brak możliwości swobodnego korzystania ze swoich nieruchomości.

Zdaniem skarżącej z uwagi na przekroczenie norm hałasu konieczne jest przeprowadzenie badań akustycznych ściśle związanych z funkcjonowaniem lotniska oraz wynikających z wykonywanych operacji lotniczych podczas startu i podejściu do lądowania, bowiem dotychczasowe ustalenie w tym zakresie nie opierają się o opracowaną i rzetelną normę badawczą dla tego lotniska. Dodatkowo podniesiono, że w obecnie obowiązującym ustawodawstwie brak jest regulacji prawnych dotyczących likwidacji lub zmiany granic obszaru ograniczonego użytkowania, w szczególności w zaskarżonej uchwale brak jest określenia, kiedy może nastąpić jej zmiana, w tym zmniejszenie granic obszaru ograniczonego użytkowania, zwłaszcza w przypadku zmiany obowiązujących dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. W konsekwencji zdaniem skarżącej postanowienia zawarte w § 1 do 4 zaskarżonej uchwały oderwane są całkowicie od źródeł dowodowych

zgromadzonych w toku postępowania w przedmiotowej sprawie i nie znajdują oparcia prawnego.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej odrzucenie jako niespełniającej wymogów określonych w art. 58 § 1 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 91 ust. 1 i art. 90 ustawy o samorządzie województwa, ewentualnie o oddalenie skargi w całości jako nieuzasadnionej i zasądzenie kosztów postępowania. Zdaniem organu Wójt Gminy Ożarówice przesyłając pismem z dnia 17 września 2014 r. uchwały Rady Gminy Ożarówice dnia 11 września 2014 r. nr XXXVI/427/2014 i nr XXXVI/428/2014, nie wykonał ich, bowiem nie złożył niezbędnego w tym zakresie oświadczenia woli wzywającego do usunięcia naruszenia prawa, co oznacza, że skarżąca nie wyczerpała wymaganych prawem czynności niezbędnych do wniesienia skargi.

Pismami z dnia 28, 29 i 30 kwietnia 2015 r. .

zgłosili wnioski o dopuszczenie ich do udziału w niniejszym postępowaniu sądowym w charakterze uczestników postępowania. Postanowieniami Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 maja i 10 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1622/14 odmówiono dopuszczenia ww. osób do udziału w niniejszym postępowaniu w charakterze uczestników postępowania. Na postanowienia te zostały wniesione zażalenia. Postanowieniem Sądu z dnia 30 listopada 2015 r., sygn. akt II SA/GI 1622/14 odrzucono zażalenia

Z kolei postanowieniami Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2016 r., sygn. akt II OZ 1380/15 i II OZ 1381/15 oddalono zażalenia pozostałych wnioskodawców.

W piśmie z dnia 31 sierpnia 2015 r. organ reprezentowany przez pełnomocnika w osobie radcy prawnego wskazał, że w 2010 r. Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze S.A. w Katowicach wystąpiło do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie i modernizacji części lotniskowej i portowej Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach. W wyniku przeprowadzonej oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko, w decyzji środowiskowej z dnia 18 kwietnia 2011 r., nr

WOŚ.4230.1.2011.JB organ ten stwierdził konieczność utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. W związku z powyższym Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze S.A. w Katowicach złożyło w tym zakresie wnioski do Zarządu Województwa Śląskiego. Dalej wskazano, że w aktualnie obowiązujących przepisach prawnych brak jest uregulowań dotyczących zawartości wniosku o ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, dochowano jednakże wymogi określone w art. 135 ust. 3a i 3b ustawy Prawo ochrony środowiska. Nadto wyjaśniono, że załącznikami do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko był m.in. wykaz działek położonych w obszarze ograniczonego użytkowania. Zmiana stanów prawnych działek położonych w obszarze ograniczonego użytkowania poprzez ich podział, zmianę właścicieli następuje natomiast na bieżąco i zdaniem organu nie ma wpływu na obszar ograniczonego użytkowania oraz ograniczenia na korzystanie z nieruchomości. Dalej podano, że w raporcie określono zasięg uciążliwości hałasowej z uwzględnieniem prognozy ruchu dla roku 2020 oraz wyznaczono granicę największego zasięgu wynikającą z nałożenia zasięgu krzywej jednakowego długookresowego poziomu dźwięku $LA_{eq}=50$ dB dla pory nocy. Analizy raportu dokonał Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach na etapie przeprowadzonej oceny oddziaływania na środowisko i konsultacji społecznych, a jej wynikiem było nałożenie w decyzji środowiskowej z dnia 18 kwietnia 2011 r. obowiązku utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Wyjaśniono także, że raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko będący podstawą oceny oddziaływania na środowisko, nie przewidywał utworzenia podstref obszaru ograniczonego użytkowania. W przypadku Portu Lotniczego im. F. Chopina w Warszawie oraz lotniska Kraków-Balice podział obszaru na strefy został zaproponowany w przeglądach ekologicznych, na podstawie których zgodnie z art. 135 ust. 3a Prawa ochrony środowiska sejmiki województw mazowieckiego i małopolskiego utworzyły obszary ograniczonego użytkowania, czyli w sytuacji odmiennej niż w niniejszej sprawie. Dodatkowo wskazano, że Sejmik Województwa Śląskiego nie ma kompetencji do żądania od wnioskodawcy zmiany dokumentacji, na podstawie której jest on zobowiązany utworzyć obszar ograniczonego użytkowania. Wprowadzenie zmian do tej dokumentacji spowodowałoby zdaniem organu konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz pozwolenia na rozbudowę i modernizację lotniska w Pyrzowicach i tym samym stanowiłoby kwestionowanie pozostającego w obiegu ostatecznego aktu administracyjnego w postaci decyzji środowiskowej.

W piśmie z dnia 21 kwietnia 2016 r. strona skarżąca reprezentowana przez pełnomocnika w osobie radcy prawnego podtrzymała wszystkie zarzuty oraz wnioski zawarte w skardze. Dodatkowo zarzuciła naruszenie art. 135 ust. 1 Prawa ochrony środowiska poprzez utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania dla Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach w granicach zewnętrznych dostosowanych do prognozowanego, a nie występującego obecnie lub dającego się z całą pewnością przewidzieć poziomu hałasu, a ponadto naruszenie art. 135 ust. 1 powołanej ustawy w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania dla lotniska w granicach zewnętrznych znacząco przekraczających obecne wymogi ochrony mieszkańców przed negatywnym wpływem hałasu, naruszając tym samym zasadę proporcjonalności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DZ. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym zgodnie z § 2 tegoż artykułu kontrola, o której mowa, jest sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Sąd rozpoznaje sprawę rozstrzygniętą zaskarżonym aktem z punktu widzenia kryterium legalności, to jest zgodności z prawem całego toku postępowania administracyjnego i prawidłowości zastosowania prawa materialnego.

Mając powyższe uregulowania na uwadze, Sąd doszedł do przekonania, iż skarga nie zasługuje na uwzględnienie albowiem zaskarżona uchwała nie narusza prawa w stopniu mogącym skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Przedmiotem oceny Sądu w niniejszym postępowaniu jest uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2014 r., nr IV/53/12/2014 w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach. W pierwszej kolejności należy ocenić dopuszczalność skargi wniesionej w trybie i na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Stosownie do powołanego przepisu każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przepisem aktu prawa miejscowego, wydanym w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu organu samorządu województwa,

który wydał przepis, do usunięcia naruszenia – zaskarżyć przepis do sądu administracyjnego. Wprowadzone przez ustawodawcę w hipotezie omawianego przepisu pojęcie „interesu prawnego” w nauce prawa odnoszone jest do związku między sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego lub procesowego, a zaskarżonym aktem. Wskazuje się przy tym na konkretny, aktualny i indywidualny interes prawny (por. Wielka encyklopedia prawa pod red. E. Smoktunowicz). Przymiot strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, toczącym się na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.w. ma więc tylko ten czyj interes prawny (uprawnienie) zostały naruszone wskutek wydania aktu prawa miejscowego z zakresu administracji publicznej. Powyższe oznacza, iż w postępowaniu tym podmiotowość uczestnika jest kształtowana inaczej, niż w postępowaniu administracyjnym toczonym w trybie przepisów kpa, obejmując nie tylko istnienie interesu prawnego lub uprawnienia, ale także jego naruszenie. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia wnoszącego skargę na akt organu administracji rządowej otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania skargi (vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 września 2004 r., OSK 476/04).

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ma ona bowiem charakter generalny oraz abstrakcyjny. Na taki charakter uchwały wskazuje także przepis art. 129 ust. 4 Prawa ochrony środowiska. Niewątpliwie także kontrolowana uchwała sejmiku została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, Skarga Gminy Ożarówice na tę uchwałę została wniesiona z zachowaniem terminu przewidzianego w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. – dalej zwanej p.p.s.a.). Strona skarżąca wystąpiła z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa, wyrażonym w uchwale nr XXXVI/427/2014 Rady Gminy Ożarówice z dnia 11 września 2014 r., a przekazanym przy piśmie Wójta Gminy Ożarówice z dnia 17 września 2014 r., nr WG.0008.33.2014 w dniu 22 września 2014 r. (data nadania w urzędzie pocztowym). Wezwanie to pozostało bezskuteczne, bowiem w terminach określonych w przepisach kodeksu administracyjnego, mających zastosowanie w sprawie w oparciu o przepis art. 90 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa, skarżąca nie uzyskała na nie stosownej odpowiedzi wezwanego organu. Tym samym skoro skarga do sądu administracyjnego wniesiona na tę uchwałę została wysłana na adres Sejmiku Województwa Śląskiego w dniu 21 listopada 2014 r., to uznać należało, że termin do

wniesienia skargi wynoszący sześćdziesiąt dni od dnia wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa (por. w tej kwestii II tezę uchwały 7 sędziów NSA z dnia 2 kwietnia 2007 r., II OPS 2/07, [w:] ONSAiWSA 2007/3/60 odnoszącą się do obliczania terminów do wniesienia skarg w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym) i został dochowany. W tym stanie rzeczy skargę należało uznać za dopuszczalną.

Skarżąca Gmina jest bowiem jednocześnie właścicielką nieruchomości w kwestionowanym obszarze ograniczonego użytkowania, której prawa zostały zaskarżoną uchwałą ograniczone. Uchwała ta dotyczy zatem interesu prawnego Gminy i interes ten narusza. Uznanie skargi za dopuszczalną związane m.in. ze stwierdzeniem naruszenia zaskarżonym aktem prawa miejscowego interesu prawnego skarżącej nie przesądza jeszcze o jej zasadności. Obowiązek uwzględnienia skargi na akt prawa miejscowego przez sąd administracyjny powstaje bowiem wówczas, gdy naruszenie tym aktem interesu prawnego lub uprawnienia strony skarżącej jest związane z jednoczesnym naruszeniem nim obiektywnego porządku prawnego, czego nie dopatrył się Sąd orzekający w niniejszym postępowaniu.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania skargi należy w pierwszej kolejności wskazać, iż utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania ma na celu wykluczenie szkodliwych skutków dla zdrowia ludzi oraz środowiska powodowanych przez przekroczenie standardów środowiska. Skutkiem zatem utworzenia takiego obszaru jest wprowadzenie stosownych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości położonych na danym obszarze. Ograniczenia te mogą polegać na przykład na uniemożliwieniu swobodnego przebywania ludzi na danym terenie lub zakazie podejmowania tam określonych czynności (zob. M. Górski, Prawo ochrony Środowiska – komentarz C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 565). Ustawodawca w art. 135 ust. 1 Prawa ochrony środowiska wskazał w jakich okolicznościach tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Niezbędną przesłanką do wydania takiego aktu jest stwierdzenie, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, w przypadku wymienionych w tym przepisie inwestycji, w tym lotniska, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem danego zakładu lub innego obiektu. Wnioski takie muszą być wyprowadzone z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego. Tworząc obszar ograniczonego użytkowania sejmik województwa określa granice obszaru,

ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne budynków oraz sposób korzystania z terenów wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego (art. 135 ust. 3a Prawa ochrony środowiska).

Zgodnie z art. 135 ust. 2 Prawa ochrony środowiska obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, lub dla zakładów, lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy sejmik województwa, w drodze uchwały. Aktualne przepisy zaliczają rozbudowę lotniska do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymagających sporządzenia raportu o jego oddziaływaniu na środowisko, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Stosownie do art. 135 ust. 3a Prawa ochrony środowiska najważniejszym elementem tego aktu prawnego jest precyzyjne wyznaczenie granic obszaru ograniczonego użytkowania. Powinny być one wytyczone na podstawie poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej. W związku z tym, że na obszarze ograniczonego użytkowania negatywne oddziaływanie nie w każdym miejscu może być tak samo intensywne, za dopuszczalne należy uznać określenie pewnych podstref, w których warunki korzystania z nieruchomości będą różne, nie jest to jednak wymóg wynikający z konkretnych przepisów. Ustanowienie podstref może być uzasadnione jedynie stanem faktycznym w danej sprawie wskazującym na zróżnicowane w tych strefach naruszenie standardów jakości środowiska w ramach utworzonego obszaru ograniczonego użytkowania, w których występują różne warunki korzystania z nieruchomości. Taka sytuacja w rozpoznawanej sprawie jednak nie zachodzi w sytuacji gdy na całym utworzonym skarżoną uchwałą obszarze przewiduje się przekroczenie dopuszczalnych norm hałasu w porze nocnej. Trudno zatem wskazać na jakich konkretnie kryteriach miałyby się opierać ustalenie ewentualnych podstref. Jakichkolwiek takich kryteriów, dających się zastosować w praktyce, nie wskazuje również strona skarżąca. Z tych też powodów jej zarzuty w tym względzie nie zasługują na akceptację. Za nietrafny zatem uznać należy zdaniem Sądu zarzut niezgodności uchwały z art. 135 ust. 3a tej ustawy. Skarżona uchwała została wydana przez upoważniony do tego organ oraz zawiera wszystkie ustawowe

elementy. Określono jednoznacznie granice tego obszaru. Skala, w jakiej zostały sporządzone dokumenty stanowiące załącznik do uchwały pozwala na określenie położenia wszystkich działek objętych obszarem, nawet w sytuacji gdy doszło następnie do ich podziału czy też scalenia geodezyjnego, względnie zmiany ich numeracji oraz podmiotów, którym przysługują do tych działek określone prawa rzeczowe, co przy tak dużym obszarze jest nieuniknione.

Odnosząc się do zarzutów skargi dotyczących pominięcia w toku podejmowania uchwały przepisu art. 10 a ustawy o samorządzie województwa wskazać należy, że stosownie do ustępu 1 tego artykułu w przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla województwa mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami województwa. Przeprowadzanie takich konsultacji z mieszkańcami województwa, czy prowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa w toku tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania nie zostało przewidziane w ustawie Prawo ochrony środowiska, jak również w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku. Przeprowadzenie konsultacji z mieszkańcami województwa ponadto, jak wynika z przywołanego przepisu, ma charakter fakultatywny, a zatem nie można zasadnie domagać się stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w oparciu o zarzut naruszenia art. 10 a ustawy o samorządzie województwa.

W niniejszej sprawie Sejmik Województwa Śląskiego uznał, że sprawa wyznaczenia obszaru ograniczonego użytkowania jest sprawą ważną dla województwa i zdecydował o przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami i w tym względzie uchwałą z dnia 20 grudnia 2012 r., nr IV/29/10/2012 określił zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami województwa śląskiego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach. Zdaniem Sądu zarzuty strony skarżącej dotyczące naruszenia ww. uchwały, w szczególności przez przeprowadzenie konsultacji na jej podstawie w okresie krótszym niż nią wymagany są niezasadne. Przede wszystkim wskazać należy, że informację o konsultacjach skierowano do urzędów gmin objętych zasięgiem oddziaływania lotniska: Ożarówce, Miasteczko Śląskie, Świerklaniec, Kalety, Mierzęcice, Siewierz, Bobrowniki i Łazy, zarówno na piśmie jak i za pośrednictwem e-maila w dniu 27 czerwca 2013 r. Informacja ta została również opublikowana w dniu 28 czerwca 2013 r. w Biuletynie informacji publicznej na elektronicznej tablicy ogłoszeń, a także w prasie. Ponadto konsultacje zostały przedłużone uchwałą nr 1685/274/IV/2013 Zarządu Województwa Śląskiego

z dnia 30 lipca 2013 r. w sprawie przedłużenia czasu trwania konsultacji z mieszkańcami województwa śląskiego w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (...).

W ocenie Sądu brak było również uzasadnienia dla przeprowadzenia wykładni art. 10a ustawy o samorządzie województwa w kontekście przepisów zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. WE L nr 189, poz. 12). Ta ostatnia dyrektywa podobnie jak i dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. Nr 2003/35/WE w sprawie udziału społeczeństwa w odniesieniu do niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. urz. WE L Nr 156, poz. 17) została implementowana do naszego systemu prawnego m.in. ustawą z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska. Ponadto jak wynika ze znajdującej się w aktach sprawy dokumentacji stanowiącej uzasadnienie dla projektu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania zalecenia dotyczące metodyki pomiaru poziomu hałasu w środowisku przewidziane w dyrektywie 2002/49/WE zostały zastosowane w tym opracowaniu. Nadto należy podnieść, że ze skargi nie wynika w dostateczny sposób na czym naruszenie powołanej tam dyrektywy miałoby w odniesieniu do zaskarżonej uchwały polegać.

Odnosząc się z kolei do zarzutu naruszenia art. 8 w zw. z art. 9 Kpa, wskazać należy w ślad za organem, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego a nie decyzją administracyjną, a w konsekwencji nie ma do niej zastosowania reżim kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd nie podzielił również zarzutu skarżącej, odnośnie naruszenia art. 29 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, dzielając w tym względzie stanowisko organu, iż powyższe przepisy miały zastosowanie na etapie wydawania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zdaniem Sądu za nietrafny należy uznać zarzut skarżącej dotyczący naruszenia art. 112 w związku z art. 117 ust. 1 i art. 118 ust. 1 oraz 135 Prawa ochrony środowiska, bowiem jak słusznie wskazał organ właśnie z uwagi na przekroczenia norm hałasu i brak możliwości dotrzymania standardów jakości środowiska mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych i

technologicznych oraz organizacyjnych, konieczne jest utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania. Niezasadny jest również zarzut utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania w oparciu o rzekomo nieaktualny raport o oddziaływaniu na środowisko. Wskazać należy, że zgodnie z art. 66 i 67 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku (...) raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko sporządzany jest w ramach oddziaływania na środowisko i powinien zawierać m.in. wskazanie, czy dla planowanego przedsięwzięcia konieczne jest ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania w rozumieniu przepisów ustawy Prawa ochrony środowiska oraz określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobu korzystania z nich. Załącznikami do Raportu o oddziaływaniu na środowisko dla przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie i modernizacji infrastruktury lotniskowej i portowej na terenie Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach był m.in. wykaz działek położonych w obszarze ograniczonego użytkowania, a także sprawozdanie z pomiarów hałasu. Raport zawiera również wskazanie konieczności ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Przedstawiono w nim powierzchnię ograniczonego użytkowania, wyznaczono jego granicę, określono ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposób korzystania z terenów, W tym względzie podzielić należy zatem stanowisko organu, iż brak jest przepisów prawa upoważniających Sejmik Województwa Śląskiego do zmiany jakichkolwiek zapisów dotyczących obszaru ograniczonego użytkowania, które wynikają z oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko. Jak słusznie organ uznał, w kompetencjach sejmiku województwa nie leży kwestionowanie decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który wskazał na potrzebę ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Brak jest podstaw do kwestionowania analizy akustycznej oddziaływania portu lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach na środowisko, które to oddziaływanie stanowi główny powód ustanowienia kwestionowanego obszaru ograniczonego użytkowania. Została ona bowiem przeprowadzona przez dr _____ będącego ekspertem w zakresie hałasu lotniczego, posiadającego wykształcenie i doświadczenie zarówno inżynierii lotnictwa jak i akustyki. Ocena ta opracowana na potrzeby raportu oddziaływania na środowisko została uznana za wiarygodną i fachową przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach w decyzji środowiskowej z dnia 18 kwietnia 2011 r. Stwierdzono tam też, że została wykonana zgodnie z metodyką obowiązującą w

Krajach Unii Europejskiej opisaną w metodyce ECA.CEAC doc. 29 (strona 29 tej decyzji). Gdy chodzi o zarzut naruszenia art. 118 ust. 1 Prawa ochrony środowiska to nie został on w kontekście treści zaskarżonej uchwały bliżej uzasadniony. Trudno też wskazać związek pomiędzy treścią tego przepisu a treścią kwestionowanej uchwały.

Wbrew stanowisku zawartemu w piśmie procesowym skarżącej Gminy z dnia 21 kwietnia 2016 r. z treści art. 135 ust. 1 Prawa ochrony środowiska nie wynika aby podstawą ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania mogły stanowić jedynie wskaźniki stanu środowiska aktualne na datę ustanowienia tego obszaru. Wprost przeciwnie skoro, obowiązek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania może wynikać z decyzji środowiskowej, a ta wydawana jest m.in. przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o udostępnieniu informacji o środowisku), to ustalenia co do przekroczenia standardów jakości środowiska będą najczęściej prognozowane. Przemawia za tym nadto treść art. 135 ust. 4 Prawa ochrony środowiska, wprowadzająca nakaz utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Za takim podejściem przemawiają nadto zasady prawidłowej gospodarki, a nawet realizacja konstytucyjnej zasady ochrony własności. Naruszeniem tych zasad byłoby np. dopuszczenie do realizacji na danym terenie budownictwa mieszkaniowego mając uzasadnione podstawy do przyjęcia, że w konkretnej perspektywie czasowej z uwagi na przekroczenie na tym terenie standardów jakości środowiska, m.in. korzystanie z tych budynków może się odbywać jedynie ze szkodą dla zdrowia, czy też nawet życia ich mieszkańców.

Z faktu, że z uwagi na zagrożenie terrorystyczne w niektórych krajach nastąpiło ograniczenie na niektórych kierunkach ruchu lotniczego nie można też wyprowadzić wniosku, że w ogóle dojdzie do zmniejszenia w przyszłości tego ruchu, co podważałoby przyjęte na rok 2020 wyliczenie co do uciążliwości hałasowej MPL „Katowice” w Pyrzowicach.

W ocenie Sądu pozbawiony podstaw jest także zarzut naruszenia zaskarżoną uchwałą przepisów art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji RP, organ podejmując zaskarżoną uchwałę działał bowiem na podstawie i w granicach prawa. Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała pozostaje w zgodzie z Konstytucją RP, została bowiem podjęta w oparciu o upoważnienie ustawowe zamieszczone w art. 135 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Ograniczenia prawa własności nieruchomości mieszczących się w obszarze ograniczonego użytkowania wprowadzone tą uchwałą nie naruszają istoty tego prawa. Ograniczenia te są dopuszczalne w

demokratycznym państwie prawa bowiem służą ochronie środowiska i zdrowia ludzi. Są one przy tym wprowadzone z jednoczesnym przyznaniem prawa dochodzenia przez właścicieli, użytkowników wieczystych i inne podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości, pełnego odszkodowania za wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, którego mogą dochodzić przed sądami powszechnymi (art. 129-136 Prawa ochrony środowiska). W szczególności wprowadzone uchwałą ograniczenia nie naruszają zasady proporcjonalności poprzez zaniechanie utworzenia podobszarów przewidujących różny stopień ingerencji w prawo własności. Wskazać przy tym należy, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują wyznaczania „podstref” w obszarze ograniczonego użytkowania. Utworzony przedmiotową uchwałą obszar ograniczonego użytkowania został ustalony w oparciu o izolinie $LA_{eqN} = 50$ dB określające dopuszczalny poziom hałasu w porze nocnej dla zabudowy chronionej akustycznie. Taki dopuszczalny poziom hałasu w porze nocnej dla zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej, zagrodowej, zamieszkania zbiorowego, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, mieszkalno-usługowych oraz terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców przewidziany został w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu (Dz. U z 2014 r., poz. 112).

Należy dodatkowo podnieść, że zbliżone do sformułowanych w niniejszej skardze zarzuty były zgłaszane już wcześniej w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej i też nie zostały tam uwzględnione. Nadto były one również przedmiotem rozważań tut. Sądu w wyroku z dnia 24 sierpnia 2002 r. sygn. akt II SA/GI 139/09 (LEX nr 564508), wydanym w sprawie skargi na poprzednią uchwałę Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie utworzenia dla MPL „Pyrzowice” obszaru ograniczonego użytkowania, w którym Sąd ich nie podzielił.

W skardze kasacyjnej od tego orzeczenia również zarzucono naruszenie art. 2, art. 21 ust. 1, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 135 Prawa ochrony środowiska poprzez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na ustanowieniu jednolitego obszaru ograniczonego użytkowania bez podziału na podobszary, przewidujące różny stopień ingerencji w prawo własności, a w konsekwencji prowadzenie nadmiernych ograniczeń w korzystaniu z prawa własności, nieproporcjonalnych do celu wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Wskazać też należy, że Naczelny Sąd Administracyjny, który postanowieniem z dnia 23 marca 2010 r., sygn. II OSK 2032/09 (LEX nr 578107)

uchylił zaskarżony w/w wyrok i odrzucił skargę na podstawie art. 189 P.p.s.a., w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia uznał, że skarga kasacyjna nie miała usprawiedliwionych podstaw.

Powyższe rozważania wskazują zatem, że skarga nie jest zasadna, wobec czego Sąd oddalił ją na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginał właściwie podpisany
Zgodność z oryginałem

Specjalista
Mu