



Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Podsekretarz Stanu
Anita Sowińska

DIŚ-V.050.12.2024.ALS
3519426.13919717.11215811
Warszawa, 09-12-2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację Pana Posła Franciszka Sterczewskiego z dnia 2 grudnia 2024 r. w sprawie regulacji prawnych w zakresie uchwałach „antyhałasowych” kwestionowanych przez wojewodów (K10INT6237), uprzejmie przekazuję poniższe wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 157 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska¹, 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, który precyzuje, że ograniczenia, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego. W powyższym artykule zawarte zostało upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, chociaż przepis nie stanowi tego wprost. Jednak, biorąc pod uwagę, że akt taki może zawierać lokalne, powszechnie obowiązujące ograniczenia, należy uznać ww. uchwałę za akt normatywny o charakterze aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.². Należy jednak mieć na względzie treść art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Rada Gminy wykonując powierzone zadania musi wziąć pod uwagę, konieczność przestrzegania art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Ustawodawca celowo określił radzie gminy wytyczne na rzecz ustanowienia ograniczeń, o których mowa w przepisie art. 157 Poś. Intencją ustawodawcy było bowiem pozostawienie radzie gminy pewnej swobody w przedmiotowej materii, przy czym uszczegółowienie dotyczące granic tej swobody, znajduje się w sferze wyłącznie przepisów dotąd nie objętych żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. lokalne uwarunkowania, ukształtowanie terenu, gęstość zabudowy, możliwości i potrzeby ochrony środowiska, itp. do której właściwy akt wykonawczy jest skierowany.

¹ tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 54, dalej zwana Poś.

² Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.

Przechodząc do odpowiedzi na sformułowane przez Pana Posła pytania, uprzejmie wyjaśniam co następuje:

Odpowiedź na pytanie nr 1 w brzmieniu: Jaka jest, zdaniem Ministerstwa, właściwa interpretacja art. 157 ust. 1 ustawy – Prawo o ochronie środowiska?

Przepisy ustawy Poś obligując do zapewnienia właściwego stanu klimatu akustycznego w środowisku, mają na celu, w głównej mierze, ochronę człowieka przed ponadnormatywnym hałasem. Wykonując delegację zawartą w art. 113 ust. 1 ustawy Poś, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku zostały ustalone w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, który uznał, że poziom hałasu przekraczający wartości określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku³ jest szkodliwy dla zdrowia. W rozporządzeniu tym zróżnicowano dopuszczalne poziomy hałasu w zależności od rodzajów terenów faktycznie zagospodarowanych. Należy wyjaśnić, że wprowadzenie ograniczeń na podstawie art. 157 Poś, jest możliwe tylko wówczas, gdy emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, a wprowadzane ograniczenia służą eliminowaniu takiego negatywnego oddziaływania. Tak więc, należy 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, uchybienie takie jednak powinno być niewątpliwie, wykazane i uznane za negatywnie oddziaływujące na środowisko. Należy również mieć na względzie, że zastosowanie art. 157 ust. 1 Poś, co do zasady, nie może dotyczyć pojedynczego przypadku, gdy dana instalacja lub dane urządzenie wyemitowało hałas przekraczający normy hałasu określone w ww. rozporządzeniu. Prawo ochrony środowiska zawiera szereg innych instrumentów np. uregulowaną w art. 115a Poś decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu, bądź decyzję wydawaną na podstawie art. 362 Poś nakładającą obowiązki ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego.

Swoboda wprowadzenia ograniczeń odnosi się także do rodzaju urządzeń lub instalacji, tu jednak nie mogą być one wprowadzane w sposób dyskryminujący określonych użytkowników czy wpływający na warunki konkurencyjności przy prowadzeniu działalności gospodarczej. Ograniczenie dotyczące określonych instalacji czy urządzeń, powinno być adresowane do wszystkich użytkowników instalacji czy urządzeń danego typu. Charakteru dyskryminującego nie stanowiłoby określenie zakresu ograniczeń poprzez wskazanie poziomu hałasu, zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Ustanowienie ograniczeń co do czasu użytkowania, jak zrobiła to w swojej uchwale Rada Miasta Bolesławiec, na którą powołuje się Pan Poseł, oznacza wskazanie pewnych odcinków czasu, w których funkcjonowanie instalacji czy korzystanie z urządzenia będzie ograniczone, bądź wstrzymane. Przepis nie określa, jakie to mogą być odcinki czasu i w jaki sposób określane (np. w godzinach w skali doby, czy dniach w skali tygodnia), nie wskazuje także, czy ograniczenia co do czasu funkcjonowania bądź korzystania, oznaczają zakaz eksploatacji instalacji czy użytkowania urządzenia we wskazanym czasie, czy też ograniczenie ich eksploatacji czy użytkowania. Wykorzystanie tej swobody nie może jednak prowadzić do faktycznego (całkowitego) zakazu eksploatacji instalacji czy korzystania z urządzenia. Niemniej jednak, takie zapisy muszą się odnosić, jak wskazano powyżej, do korzystania z urządzeń lub funkcjonowania instalacji, dla których ponadnormatywna emisja hałasu została potwierdzona.

Ponadto, wykładni przepisu art. 157 ust. 1 Poś należy dokonywać systemowo i mieć na uwadze treść przepisu art. 156 Poś, według którego w ust. 1. zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach

³ Dz. U. z 2014 r. poz. 112.

zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe z uwzględnieniem ust. 2. gdzie przepisu ust. 1 nie stosuje się do okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu. Zatem, uchwałą rady gminy nie można zmieniać regulacji określonych w ustawie – akcie nadrzędnym. Naruszenie ograniczeń wprowadzonych uchwałą wydaną na podstawie art. 157 ust. 1 Poś ma charakter wykroczenia, ściganego na podstawie art. 343 ust. 2. Sama uchwała w swojej treści nie może zawierać przepisów sankcjonujących jej naruszenie.

Odpowiedź na pytanie nr 2 w brzmieniu: Czy istnieje jednolita wykładnia przepisów tej ustawy, która powinna być stosowana przez wszystkich wojewodów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej?

Rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 157 ust. 1 Poś musi uwzględnić cel ustawy Prawo ochrony środowiska oraz definicje tam zawarte tj.:

- art. 3 pkt 5 – hałas, przez który rozumie się dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz;
- art. 3 pkt 6 – instalacje w ich rozróżnieniu na: stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu oraz budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję;
- art. 3 pkt 39 – środowisko jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami;
- art. 3 ust. 42 – urządzenie w postaci niestacjonarnego urządzenia technicznego.

Zgodnie z art. 1 ww. ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, w szczególności (przy czym pkt 2 i 3 zostały uchylone):

1. zasady ustalania:
 - a. warunków ochrony zasobów środowiska,
 - b. warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska,
 - c. kosztów korzystania ze środowiska;
4. obowiązki organów administracji;
5. odpowiedzialność i sankcje.

Rada gminy nie może również pominąć, przepisów wykonawczych do ustawy Poś, w szczególności rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, na podstawie których należy określić skalę oddziaływania hałasu na środowisko.

Biorąc pod uwagę brzmienie powyżej przytoczonych przepisów oraz fakt, że swoboda wprowadzenia ograniczeń przez radę gminy nie może być dokonywana w sposób dyskryminujący określonych użytkowników czy wpływający na warunki konkurencyjności przy prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje, że nie jest wymagana specjalna wykładnia prawa w tym zakresie. Reasumując, przestrzeganie przepisów ustawy Poś w kwestii funkcjonowania instalacji i korzystania z urządzeń generujących hałas, pozwala na zapewnienie właściwego ładu akustycznego w środowisku.

Odpowiedź na pytanie nr 3 w brzmieniu: Jeśli przepisy prawa faktycznie są nieprecyzyjne – jak Ministerstwo zamierza rozwiązać ten problem oraz zapewnić jednolitą interpretację przepisów na terenie całego kraju?

Obowiązujące przepisy o ochronie środowiska regulują interes środowiska polegający m. in. na zapewnieniu jak najlepszego klimatu akustycznego w środowisku, w stosunku do terenów chronionych akustycznie, niezależnie od źródeł generujących hałas. Niemniej nie kwestionują możliwości w prowadzenia ewentualnych dodatkowych regulacji, poprzez prawo miejscowe, uwzględniające lokalne uwarunkowania.

Należy podkreślić, że Minister Klimatu i Środowiska generalnie nie jest właściwy do określania rzeczywistego wpływu dźwięków o różnych częstotliwościach na zdrowie ludzkie. Z uwagi na rosnącą popularność wydawania uchwał na podstawie art. 157 Poś przez rady gminy, resort klimatu i środowiska nie wyklucza, podjęcia dalszych analiz na rzecz doskonalenia prawa w tym zakresie, w ramach współpracy z Ministerstwem Zdrowia.

Z wyrazami szacunku

Anita Sowińska
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/