

*Kazimierz Bandarzewski** <https://orcid.org/0000-0002-8783-8820>

WPLYW NOWELIZACJI ART. 115 PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA NA PRAWO MIESZKAŃCA DO ŻĄDANIA SKONTROLOWANIA POZIOMU HAŁASU

Streszczenie. Hałas stanowi element środowiska i ma coraz większe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania człowieka. Regulacja art. 115a ust. 1 Prawa ochrony środowiska zawęża źródła hałasu objętego tą regulacją. Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu składa się z dwóch etapów: jednym z nich jest przeprowadzenie czynności kontrolnych pozwalających na ustalenie przekroczenia poziomu takiej emisji. Ustawodawca nie przyznał mieszkańcowi skutecznego żądania wszczęcia w tym zakresie postępowania kontrolnego. Skutkiem nowelizacji art. 115a ust. 1 Prawa ochrony środowiska, jaka weszła w życie z dniem 23 września 2021 r., było wyeliminowanie spośród organów zobowiązanych do przeprowadzenia kontroli administracji rządowej. Tym samym znacząco ograniczono możliwość wszczynania sporów o właściwość organu zobowiązanego do prowadzenia kontroli. Kolejnym skutkiem tej nowelizacji jest także ograniczenie wydatków administracji rządowej na prowadzenie czynności kontrolnych i przerzucenie tych wydatków na samorząd powiatowy.

Słowa kluczowe: hałas, wszczęcie postępowania, postępowanie kontrolne, spór, starosta

THE IMPACT OF THE AMENDMENT TO ART. 115 OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION LAW ON THE RIGHT OF A RESIDENT TO DEMAND THAT THE NOISE LEVEL BE CHECKED

Abstract. Noise is an element of the environment and is increasingly important for the proper functioning of a human being. Regulation of Art. 115a paragraph. 1 of the Environmental Protection Law narrows the sources of noise covered by this regulation. The procedure for issuing a decision on the permissible noise level consists of two stages: one of them is carrying out control activities allowing to determine the exceeded level of such emission. The legislator didn't grant the resident an effective demand to initiate control proceedings in this respect. As a result of the amendment to Art. 115a paragraph. 1 of the Environmental Protection Law, which entered into force on 23 of September 2021, was to eliminate the government administration from among the authorities obliged to carry out control proceeding. Thus, the possibility of initiating disputes over the competence of

* Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego, kazimierz.bandarzewski@uj.edu.pl

the authority responsible for carrying out the inspection was significantly limited. Another effect of this amendment is also the limitation of government administration expenses for carrying out control activities and transferring these expenses to the county self-government.

Keywords: noise, initiation of proceeding, control proceeding, dispute, starost (chairman of country board)

1. WPROWADZENIE

Ochrona przed hałasem stanowi jedno z istotniejszych wyzwań, przed którymi staje człowiek (Goździewicz-Biechońska 2018, 31–32; Kocoł 2016, 142–143; punkt pierwszy preambuły dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, Dz.U.UE.L.2002.189.12). Życie w środowisku, w którym poziom hałasu nie przekracza określonych poziomów, jest coraz częściej pożądanym dobrem i wywiera znaczący wpływ nie tylko na zdrowie człowieka. Godne życie człowieka to życie w środowisku jeżeli nie pozbawionym hałasu, to przynajmniej o ograniczonej na niego ekspozycji. Hałas i poziom jego emisji stanowi bezpośrednio jeden z elementów stanu środowiska (Górski i in. 2019, 327; Gruszecki 2019, 286–289).

Zgodnie z art. 74 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Z jego treści wynika obowiązek ustawodawcy do tworzenia regulacji umożliwiających obywatelom podejmowanie działań ukierunkowanych nie tylko na ochronę, ale także na poprawę jego stanu. W tym zakresie przepis ten nie daje podstaw do konstrukcji publicznego prawa podmiotowego przysługującego obywatelom, z którego wynikałoby skuteczne domaganie się podejmowania przez administrację publiczną czynności chroniących lub poprawiających stan środowiska (Florczak-Wątor 2019). Uznanie przez ustawodawcę ochrony przed hałasem za zadanie publiczne stanowi realizację konstytucyjnego wymogu wspierania przez władze publiczne, w szczególności przez administrację publiczną działań na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Podstawową metodą badawczą była dogmatyczna metoda badań polegająca na analizie obowiązującego stanu prawnego, orzecznictwa oraz poglądów doktryny. Pomocniczo skorzystano z metody empirycznej obejmującej analizę wyników kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Celem tego artykułu jest ocena zmiany art. 115a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: P.o.ś.), jaka nastąpiła z dniem 23 września 2021 r. na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U.,

poz. 1648) i jej skutków w zakresie ochrony prawa mieszkańca do przebywania w środowisku, w którym nie jest przekraczana dopuszczalna ekspozycja hałasu i związana z tym możliwość żądania skontrolowania poziomu hałasu. Zgodnie z art. 3 pkt 5 P.o.ś. pod pojęciem hałasu należy rozumieć dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz.

2. HAŁAS OBJĘTY REGULACJĄ ART. 115A P.O.Ś.

Art. 115a ust. 1 P.o.ś. stanowi, że w przypadku stwierdzenia na podstawie pomiarów, że poza zakładem, w wyniku jego działalności przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, organ ochrony środowiska wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu, przy czym za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu uważa się przekroczenie wskaźnika hałasu L_{AeqD} oznaczające równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia w przedziale czasu od godz. 6⁰⁰ do godz. 22⁰⁰ (art. 112a pkt 1 lit. b tiret pierwsze P.o.ś.) lub L_{AeqN} oznaczające równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy w przedziale czasu od godz. 22⁰⁰ do godz. 6⁰⁰ (art. 112a pkt 1 lit. b tiret drugie P.o.ś.).

Regulacją art. 115a ust. 1 P.o.ś. nie został objęty hałas powstający w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska przez osoby fizyczne w celu zaspokojenia ich potrzeb osobistych bądź gospodarstwa domowego, a w tym wypoczynku lub uprawiania sportu. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 P.o.ś. powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu i obejmuje korzystanie ze środowiska, bez użycia instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu, w zakresie wprowadzania do środowiska substancji lub energii.

Emisja hałasu zakłócająca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołująca zgorszenie w miejscu publicznym stanowi wykroczenie w rozumieniu art. 51 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.). Regulacja hałasu emitowanego w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, kolei linowych, portów lub lotnisk oraz w związku z kultem religijnym, imprezami sportowymi, handlowymi itp. została objęta odrębnymi przepisami zawartymi odpowiednio w szczególności w art. 173–178, art. 362 P.o.ś. oraz w art. 156–157 P.o.ś. (Górski i in. 2019, 509–511; pismo Ministerstwa Środowiska Departament Ochrony Środowiska; Kocoł 2016, 153–154).

Tym samym art. 115a ust. 1 P.o.ś. reguluje postępowanie w przypadku hałasu emitowanego przez działalność podmiotu w zakresie wykraczającym poza jego zakład.

3. WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO

Postępowanie dotyczące oceny poziomu emisji hałasu i ewentualnie nałożenia obowiązków na jego emitenta ma charakter dwuetapowy. Pierwszy etap obejmuje przeprowadzenie czynności kontrolnych, pozwalających na samą ocenę poziomu hałasu. Ustalenie, że poziom ten przekracza dopuszczalne wielkości, uruchamia z urzędu postępowanie administracyjne kończące się wydaniem odpowiedniej decyzji (Rakoczy 2013; Gruszecki 2019, 307).

Czynności polegające na wykonaniu pomiarów mają charakter techniczny i są w istocie kontrolą stanu rzeczywistego (rzeczywistego poziomu hałasu) ze stanem hipotetycznym wynikającym z określonych dopuszczalnych norm hałasu.

W orzecznictwie podnosi się, że pomiary dotyczące poziomu hałasu wynikają z różnego typu kontroli wykonywanej przez starostę na podstawie art. 379 P.o.ś. jako organu ochrony środowiska lub na podstawie wystąpienia wydanego na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 824; dalej: u.I.O.Ś.) przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska albo w związku z monitami różnych osób (wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2013 r. II SA/Kr 1424/12, LEX nr 1342978; postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OW 200/21, LEX nr 3359243). Podobne stanowisko zajęto także w doktrynie (Gruszecki 2019, 302; Rakoczy 2013). Owe monity to nic innego jak wnioski, prośby, interwencje lub skargi mieszkańców na przekraczającą normy w ich ocenie emisję hałasu wynikającą z działalności prowadzonej na terenie zakładu.

Tak w orzecznictwie, jak i w doktrynie niepodzielnie dominuje pogląd, zgodnie z którym etap prowadzenia czynności kontrolnych nie jest realizowany w toku postępowania administracyjnego, ani też nie jest częścią tego postępowania (wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r. II OSK 1326/11, LEX nr 1291916; Kocoł 2016, 150), aczkolwiek w toku samego postępowania kontrolnego mogą być stosowane przepisy postępowania administracyjnego (Matan 2016, 19; postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., I OSK 2259/12, LEX nr 1269642).

Tym samym, składając wniosek o zbadanie poziomu hałasu, mieszkaniec nie wszczyna postępowania administracyjnego. W związku z tym powstaje pytanie, czy jakikolwiek przepis chroni mieszkańca będącego wnioskodawcą przed odmową wszczęcia postępowania kontrolnego przez organ wymieniony w art. 115a ust. 1 P.o.ś.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 P.o.ś. minister właściwy do spraw klimatu, marszałek województwa, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Skoro co do zasady starosta jest organem właściwym do wydania decyzji w przedmiocie dopuszczalnego poziomu hałasu (art. 115a ust. 1 P.o.ś.), to także organ ten jest zobowiązany do przeprowadzania kontroli

w tym zakresie (Górski i in. 2019, 986). Wszczęcie czynności kontrolnych przez starostę może nastąpić nie tylko z urzędu, ale także na skutek sygnalizacji innego organu (w tym organu inspekcji ochrony środowiska – art. 17 ust. 2 pkt 2 u.I.O.Ś.) bądź też na skutek wniosku osoby zainteresowanej wszczęciem kontroli.

Złożony przez mieszkańca wniosek nie jest jednak wiążący dla starosty i nie musi doprowadzić do podjęcia jakichkolwiek czynności kontrolnych (Raport NIK 2014, 26–28). Żaden przepis prawa nie obliguje starosty nawet do odpowiadania na tak złożony wniosek. Wydaje się, że opisany stan faktyczny polegający na braku działania organu nie może być przedmiotem skutecznie wniesionej skargi na podstawie art. 3 § 2 pkt 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a), ponieważ sądy administracyjne nie obejmują swoją kognicją bezczynności organu w zakresie braku podjęcia czynności kontrolnych niebędących częścią postępowania administracyjnego lub podatkowego. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlega taka bezczynność organu, która dotyczy braku podejmowania czynności, które same podlegają zaskarżeniu (por. wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r., II FSK 392/08, LEX nr 513088 w którym sąd stwierdził, że wydanie pisma w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania kontrolnego przez organ kontroli skarbowej nie stanowi czynności materialno-technicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Dana czynność może być uznana za dotyczącą uprawnień bądź obowiązków wynikających z przepisów prawa, jeżeli istnieje ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem) organu a możliwością realizacji obowiązku bądź uprawnienia wynikającego z przepisów prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym akt lub dokonującym czynności (postanowienie NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II FSK 207/18, LEX nr 2448497; Niżnik-Dobosz 2015, 43 i n.).

Mieszkaniec na etapie składania wniosku o przeprowadzenie kontroli nie może przed wynikami samej kontroli poziomu hałasu wskazać normy prawnej chroniącej jego interes prawny, ponieważ co najwyżej przysługuje mu w takiej sytuacji interes faktyczny (Wiktorowska 2015; wyrok NSA z dnia 24 maja 2022 r., III OSK 2052/21, LEX nr 3353973), który jednak w tym zakresie nie doznaje ochrony. Tym samym skarga na bezczynność w zakresie podjęcia czynności kontrolnych byłaby odrzucona z powodu braku naruszenia interesu prawnego skarżącego. Dopiero ustalenie poziomu hałasu przekraczającego dopuszczalne wielkości rodzi obowiązek organu administracyjnego do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji.

Także art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.) nie będzie wystarczającą podstawą do zaskarżenia bezczynności starosty w przypadku złożenia wniosku o przeprowadzenie kontroli. Powołany przepis stanowi, że skargę do sądu administracyjnego można wnieść w przypadku, gdy organ powiatu nie wykonuje czynności nakazanych prawem, naruszając w ten sposób interes prawny lub uprawnienie

wnioskodawcy. Także w tym przypadku istnieje konieczność wykazania naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego, objętego normą prawną, skutkiem czego wnioskodawcy będzie przysługiwać prawo domagania się konkretnego zachowania organu (Chmielnicki 2005, 506). Tym samym ustawodawca powinien, nowelizując art. 115a ust. 1 P.o.ś., dostrzec, że kwestia zachowania się organu ochrony środowiska na wniosek mieszkańca dotyczący hałasu powinna podlegać wstępnej ocenie przynajmniej co do prawdopodobieństwa zaistnienia stanu emisji hałasu ponad dopuszczalną normę.

De lege lata wnioskodawca może poszukiwać ochrony zasadniczo w procedurze skargowej określonej w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.). Stosownie do art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie wykonywania zadań przez właściwy organ, co obejmowałoby także brak wykonywania czynności kontrolnych wynikających z art. 115a P.o.ś. w związku z art. 379 ust. 1 P.o.ś. Skoro kompetencja obejmująca wydanie decyzji w przedmiocie dopuszczalnej emisji hałasu stanowi zadanie własne powiatu, to również i prowadzenie w tym zakresie czynności kontrolnych przez starostę stanowi część zadania własnego. W związku z tym w takim przypadku zgodnie z art. 229 pkt 4 k.p.a. organem właściwym do rozpoznania skargi na starostę byłaby rada powiatu. Rada ta w ciągu miesiąca powinna rozpoznać skargę, zawiadamiając wnioskodawcę o sposobie jej załatwienia. Pozytywne załatwienie skargi powinno zawierać zobowiązanie starosty do przeprowadzenia kontroli. Procedura skargowa ma jednak tę wadę, że od zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi niezależnie od sposobu jej rozpoznania nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 2759/17, LEX nr 2430300; postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2013 r., II OSK 2783/13, LEX nr 1440514).

Brak zabezpieczenia roszczenia dla wnioskodawcy domagającego się przeprowadzenia kontroli poziomu hałasu stanowi jedną z kwestii pominiętych w zakresie regulacji art. 115a ust. 1 P.o.ś. i niedostrzeżonych przy nowelizacji tego przepisu. Taki stan faktyczny może i powinien być objęty ochroną prawną wnioskującego, poprzez np. przyznanie mu instrumentu pozwalającego na domaganie się przeprowadzenia kontroli. Ustawodawca powinien w jakimś zakresie zabezpieczyć także sam organ przed koniecznością każdorazowego przeprowadzania kontroli, wprowadzając np. konieczność jakiegokolwiek uprawdopodobnienia wystąpienia hałasu przez wnioskodawcę. Brak przyznania przez ustawodawcę w art. 115a ust. 1 P.o.ś. uprawnień wnioskodawcom może wynikać z obawy przed nadużywaniem takich uprawnień przez zainteresowanych. W praktyce zasadniczo poszukiwanie ochrony wnioskodawcy przed brakiem wszczynania kontroli ma miejsce na podstawie przepisów działu VIII k.p.a. (Raport NIK 2014, 22), aczkolwiek nie jest to ochrona na wystarczającym poziomie.

4. SPORY KOMPETENCYJNE

Przed nowelizacją art. 115a P.o.ś. stanowił, że w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska na podstawie pomiarów własnych, pomiarów dokonanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (GIOŚ) lub pomiarów podmiotu obowiązującego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydawał decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu.

W praktyce trudność sprawiało ustalenie organu właściwego do przeprowadzenia samej kontroli. Ustawodawca w art. 115a ust. 1 P.o.ś. wskazał kolejność tych organów: najpierw organ ochrony środowiska, potem inspektor ochrony środowiska, a na końcu podmiot zobowiązany do pomiarów emisji hałasu, to jednak przywiązywanie znaczenia do tej kolejności w zakresie ustalania pierwszeństwa organów zobowiązanych do prowadzenia kontroli prowadziło do nieakceptowanych rezultatów. Zawsze w pierwszej kolejności pomiary wykonywałyby organ ochrony środowiska przed np. przedsiębiorcą zobowiązanym do wykonywania takich pomiarów. Jeżeli podmiot prowadzący zakład miał obowiązek kontroli emisji hałasu, to przede wszystkim dane z tak prowadzonej kontroli powinny w pierwszej kolejności być podstawą do ustalenia ewentualnego przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu. W pozostałych przypadkach najczęściej w praktyce kontrolę przeprowadzał organ inspekcji ochrony środowiska, a nie starosta. Taka kolejność wynikała przede wszystkim stąd, że samo przeprowadzenie kontroli emisji hałasu wymaga posiadania specjalistycznej aparatury pomiarowej i analizy uzyskanych danych. Do dnia 1 stycznia 2019 r. wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska dysponowali laboratoriami badawczymi. Po tej dacie laboratoria te zostały połączone w jedno Centralne Laboratorium Badawcze (art. 1 pkt 21 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 1479), przy czym Centralne Laboratorium Badawcze (CLB) zobowiązane było do wykonywania nieodpłatnie badań i analiz na potrzeby kontroli prowadzonych przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (art. 28f ust. 7 u.I.O.Ś.). W pełni możliwym jest przeprowadzanie badań i analiz przez CLB na zlecenie innych podmiotów, ale wówczas dokonuje się je odpłatnie (art. 28f ust. 5 u.I.O.Ś.).

W praktyce zdarzało się, że ani starosta, ani wojewódzki inspektor ochrony środowiska nie chcieli przeprowadzać czynności kontrolnych, a tym samym kierowane były wnioski do NSA o rozstrzygnięcie tak powstałego sporu.

Rozstrzygając takie spory, w orzecznictwie sądowym zarysowały się dwa odmienne stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, takie spory były kwalifikowane jako spory kompetencyjne i rozstrzygane merytorycznie, a NSA wskazywał jeden z tych organów (najczęściej inspektora ochrony środowiska) jako organ właściwy do przeprowadzenia czynności kontrolnych (postanowienie NSA

z dnia 18 sierpnia 2020 r., II OW 60/20, LEX nr 3127342; postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2022 r., III OW 60/21, LEX nr 3344091). Stosownie do drugiego poglądu w takim przypadku nie dochodziło do powstania sporu kompetencyjnego, ponieważ czynności kontrolne nie stanowiły etapu postępowania administracyjnego i tym samym nie zmierzały do załatwienia sprawy administracyjnej, a tak wnoszone wnioski były odrzucane (postanowienie NSA z dnia 4 października 2022 r., III OW 7/22, LEX nr 3416851; postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2022 r., III OW 209/21, LEX nr 3398208). Problem dopuszczalności rozstrzygania sporów między organami w przypadku wniosków niewszczynających spraw administracyjnych niewątpliwie zasługuje na odrębną i to dogłębną analizę, wykraczającą jednak poza zakres tego opracowania. Coraz częściej ustawodawca będzie powierzał organom administracji publicznej różnorodne instrumenty do wykonywania zadań publicznych. Obecnie obowiązujące przepisy regulujące rozstrzyganie sporów kompetencyjnych lub sporów o właściwość zasadniczo dotyczą tylko spraw administracyjnych rozstrzyganych w drodze aktów administracyjnych. Brakuje regulacji rozstrzygającej spory między organami w przypadku, gdy taki spór nie dotyczy postępowania o charakterze administracyjnym.

Problem ten zasadniczo został wyeliminowany po nowelizacji art. 115a ust. 1 P.o.ś., ponieważ ustawodawca skreślił GIOŚ jako organ uprawniony do przeprowadzania kontroli w tym zakresie. Wprawdzie przesłanki takiej nowelizacji zostały zawarte w uzasadnieniu tej zmiany (druk nr 1275 IX kadencji Sejmu), ale można mieć wątpliwości, czy były to rzeczywiste powody tej zmiany. Wskazano bowiem, że skreślenie GIOŚ wynikało stąd, że organ ten był znacznie obciążony obowiązkami pomiarowymi, a braki kadrowe w CLB GIOŚ utrudniały prowadzenie kontroli. CLB nie posiadało akredytacji na wykonanie specjalistycznych pomiarów hałasu np. hałasu impulsowego środowiska. Wątpliwym wydaje się być taki argument, skoro z oficjalnych informacji zamieszczonych na stronie internetowej CLB GIOŚ wynika, że prowadzi ono pomiary hałasu przemysłowego, impulsowego, komunikacyjnego i lotniczego (Główny Inspektorat Ochrony Środowiska), a tym samym zachodziła konieczność zlecenia wykonania tych pomiarów zewnętrznemu akredytowanemu laboratorium. Te przyczyny miały skutkować wydłużeniem postępowań prowadzonych przez organy ochrony środowiska.

Uzasadnienie to nie jest ani przekonujące, ani też nie wskazuje na rzeczywiste powody dokonanej zmiany. Na szybkość postępowania nie ma większego wpływu okoliczność oraz to, czy kontrolę emisji hałasu przeprowadzi organ ochrony środowiska, czy też inspektor ochrony środowiska. Metodologia takiej kontroli będzie identyczna w obu przypadkach.

Nowelizacja art. 115a ust. 1 P.o.ś. spowodowała, że zasadniczo tylko starostowie jako organy ochrony środowiska będą prowadzić badania emisji hałasu, mimo że znaczna ich część nie posiadała nie tylko wyspecjalizowanych laboratoriów, ale nawet stosownej aparatury pomiarowej. W 2014 r. w żadnym ze skontrolowanych

przez NIK starostw powiatowych nie było urzędzeń pomiarowych dotyczących mierzenia poziomu hałasu (Raport NIK 2014, 17).

Niewątpliwie będzie to dodatkowe obciążenie budżetów powiatów w związku z zakupem niezbędnej aparatury pomiarowej, jak i zatrudnieniem dodatkowych pracowników. Wydaje się, że rzeczywistą przyczyną zmiany ustawy nie było dążenie do skracania trwania postępowania, ale przerzucenie kosztów prowadzenia pomiarów z administracji rządowej (inspekcji ochrony środowiska) na administrację samorządową (starostę). Ubocznym lub też zamierzonym skutkiem takiej zmiany może być paradoksalnie zwiększenie intensywności kontroli przez starostów stanu środowiska. Finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska, w tym także na zakup aparatury pomiarowej, dokonuje się bowiem z wpływów z kar i opłat nakładanych w zakresie ochrony środowiska i przyrody. Poza wpływami z tytułu opłat i kar za usunięcie drzewa nakładanych przez starostę, pozostałe wpływy do budżetu powiatu z kar i opłat za naruszanie środowiska są nieliczne i stanowią tylko 10% sumy tych kwot (art. 403 ust. 1 w zw. z art. 400a ust. 1 pkt 36 oraz art. 402 ust. 4, 5 i 6 P.o.ś.).

5. PODSUMOWANIE

Nowelizacja art. 115a ust. 1 P.o.ś. formalnie nie zwiększyła uprawnień mieszkańca do domagania się wszczęcia postępowania kontrolnego objętego tym przepisem. Nadal brakuje zagwarantowanego prawa domagania się wszczęcia postępowania w przedmiocie przeprowadzenia kontroli poziomu emisji hałasu.

Nowelizacja ta została podyktowana jedynie chęcią zmniejszenia wydatków administracji rządowej i przerzucenia ich na administrację samorządową wykonującą w tym zakresie zadania własne, bez jakiegokolwiek zmiany w zakresie ustalenia dotychczasowych zasad jego finansowania, co powinno być uznane za niezgodne z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Tym niemniej nie można pominąć, że nowelizacja ta jest zgodna z zasadą pomocniczości, ponieważ jej skutkiem jest definitywne przekazanie czynności kontrolnych administracji samorządu powiatowego, a więc umocnienie uprawnień wspólnot samorządowych.

Dotychczasowa treść art. 115a ust. 1 P.o.ś. uwydatniała problem rozstrzygnięcia sporów w przypadku, gdy żaden z organów nie chciał prowadzić postępowania kontrolnego lub gdy oba takie postępowanie chciały prowadzić. Nie służyło to ochronie interesów wnioskodawcy, domagającego się przeprowadzenia pomiaru emisji hałasu, ponieważ w zależności od linii orzeczniczej taki spór mógł być rozstrzygnięty lub wniosek o jego rozpoznanie był odrzucany. Nowelizacja tego przepisu powinna usunąć lub przynajmniej znacząco ograniczyć zakres takich sporów.

BIBLIOGRAFIA

- Chmielnicki, Paweł. 2005. W *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*. Red. Paweł Chmielnicki. 501–506. Warszawa: LexisNexis.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. I. Red. Piotr Tuleja. 246–247. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Goździewicz-Biechońska, Justyna. 2018. „Prawne aspekty ochrony przed hałasem na obszarach wiejskich”. *Przegląd Prawa Rolnego* 2(23): 31–46.
- Górski, Marek. Pchałek, Marcin. Radecki, Wojciech. Jerzmański, Jan. Bar, Magdalena. Urban, Sergiusz. Jendrośka, Jerzy. 2019. *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: C.H.Beck.
- Gruszecki, Krzysztof. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Wyd. 5. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kocoł, Tomasz. 2016. „Konsekwencje przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji hałasu”. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2: 141–156.
- Matan, Andrzej. 2016. „Administracyjne procedury kontrolne”. W *Administracyjne procedury kontrolne. Wybrane zagadnienia*. Red. Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz. 19. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2015. *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Pismo, Ministerstwa Środowiska Departament Ochrony Środowiska. *Akustyczne oddziaływanie na środowisko dzwonów kościelnych i urządzeń nagłaśniających eksploatowanych przez kościoły*. LEX nr 285405.
- Rakoczy, Bartosz. 2013. W *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Red. Zbigniew Bukowski, Ewa Czech, Karolina Karpus, Bartosz Rakoczy. Wyd. I. 182. Warszawa: Lexis Nexis.
- Raport, NIK. 2014. *Wykonywanie przez starostów obowiązków wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Wiktorowska, Aleksandra. 2015. W *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Red. Roman Hauser, Marek Wierzbowski. Wyd. 3. 298–306. Warszawa: C.H.Beck.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 2119 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 824).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 1479).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz.U., poz. 1648).
- Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz.U.U.E.L.2002.189.12).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2009 r., II FSK 392/08, LEX nr 513088.
Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r. II OSK 1326/11, LEX nr 1291916.
Wyrok NSA z dnia 24 maja 2022 r., III OSK 2052/21, LEX nr 3353973.
Postanowienie NSA z dnia 9 października 2012 r., I OSK 2259/12, LEX nr 1269642.
Postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2013 r., II OSK 2783/13, LEX nr 1440514.
Postanowienie NSA z dnia 11 stycznia 2018 r., I OSK 2759/17, LEX nr 2430300.
Postanowienie NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II FSK 207/18, LEX nr 2448497.
Postanowienie NSA z dnia 18 sierpnia 2020 r., II OW 60/20, LEX nr 3127342.
Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2022 r., III OW 60/21, LEX nr 3344091.
Postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2022 r., III OW 200/21, LEX nr 3359243.
Postanowienie NSA z dnia 12 lipca 2022 r., III OW 209/21, LEX nr 3398208.
Postanowienie NSA z dnia 4 października 2022 r., III OW 7/22, LEX nr 3416851.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2013 r., II SA/Kr 1424/12, LEX nr 1342978.

Pozostałe

- Druk nr 1275 IX kadencji Sejmu. *Zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach*. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1275> (dostęp: 25.10.2022).
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. <https://www.gios.gov.pl/pl/o-urzedzie/struktura-organizacyjna/centralne-laboratorium-badawcze-glownego-inspektoratu-ochrony-srodowiska> (dostęp: 25.10.2022).