



RPW/48665/2023 P
Data: 2023-06-26
MKIS

KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

Poznań, 20.06.2023 r.

DO-I-1.043.7.2023



Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska

Szanowna Pani Minister,

przedkładam stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP:

- Stanowisko Nr 10 w sprawie konieczności zmiany stanu prawnego w zakresie niektórych zadań dotyczących ochrony przed hałasem wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska,

które zostało przyjęte na II posiedzeniu Konwentu w Poznaniu 13 czerwca 2023 roku.





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

*Stanowisko przygotowane przez
Województwo Wielkopolskie*

Stanowisko Nr 10

Konwentu Marszałków Województw RP

z dnia 13 czerwca 2023 roku

**w sprawie konieczności zmiany stanu prawnego w zakresie niektórych zadań dotyczących
ochrony przed hałasem wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska**

I. Wobec dokonania nowelizacji art. 115a ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska (*dalej jako ustawa Poś*), mocą 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. z 2021 r. poz. 1648 – *dalej jako ustawa nowelizująca*), m.in. na marszałków województw sędowano realizację zadania polegającego na dokonywaniu pomiarów hałasu w związku z postępowaniami w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu. Zgodnie bowiem z aktualnym brzmieniem ww. przepisu, w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych lub pomiarów podmiotu obowiązującego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, są przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu. Tym samym zwolniono Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (*dalej jako GIOŚ*) z obowiązku wykonania pomiarów hałasu emitowanego do środowiska, mimo iż badanie i ocena stanu środowiska należy do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska wynikających z ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2023 r. poz. 824). Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (*druk sejmowy nr 1275*), powyższe zostało umotywowane znacznym obciążeniem GIOŚ obowiązkami pomiarowymi prowadzonymi w ramach państwowego monitoringu środowiska oraz w ramach kontroli podmiotów korzystających ze środowiska oraz brakami kadrowymi w Centralnym Laboratorium Badawczym GIOŚ. Jednocześnie podkreślono, że zmiana stanu prawnego zwiększy efektywność organów Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania poziomów hałasu określonych w decyzjach dla danego podmiotu, w ramach których Centralne Laboratorium





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP WIELKOPOLSKIE 2023

Badawcze GIOŚ wykona pomiary kontrolne hałasu. Dzięki temu będzie możliwe wzmocnienie nadzoru nad podmiotami nieprzestrzegającymi warunków decyzji w omawianym zakresie.

Niestety, zarówno w uzasadnieniu do ustawy nowelizującej, jak i w ocenie skutków regulacji, pominięto kwestię wpływu nowych obowiązków na działalność organów ochrony środowiska wydających decyzje o dopuszczalnym poziomie hałasu, do których zaliczają się także marszałkowie województw. W stosunku do marszałków województw istotny jest fakt, iż omawiane zadania są kwalifikowane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, tak więc zapewnienie środków na ich sfinansowanie jest obowiązkiem władz centralnych. Konwent Marszałków Województw RP pragnie podkreślić, iż cedowanie na jednostki samorządu terytorialnego zadań, bez wprowadzenia mechanizmów finansowych umożliwiających wywiązywanie się z nałożonych obowiązków, stoi w sprzeczności z zasadą zapewnienia tymże jednostkom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Jednak samo zapewnienie finansowania zadania, które co do zasady realizowane powinno być ze środków rządowych nie rozwiąże problemu, który poprzez kolejne rozszerzenie katalogu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotknął urzędy marszałkowskie. Ze względu na brak, zarówno stosownego wyposażenia technicznego, jak i wyszkolonej w tym zakresie kadry oraz stosownych uprawnień, zadanie to należy bezwzględnie zlecać podmiotom zewnętrznym. W konsekwencji realizacja zadania, do którego doskonale przygotowane są organy Inspekcji Ochrony Środowiska, sprowadzać się będzie w głównej mierze do prowadzenia postępowań przetargowych i weryfikacji otrzymanych danych. W związku z faktem, iż skala wykonywanych badań nie jest możliwa do przewidzenia w horyzoncie czasowym zbieżnym z okresem planowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, nie jest możliwe również właściwe zaplanowanie wszystkich kosztów zadania. Oprócz faktycznych kosztów związanych z wynagrodzeniem dla podmiotów zewnętrznych, niezbędne jest także zabezpieczenie odpowiedniej liczby etatów bądź części etatu dla pracowników odpowiedzialnych za realizację poszczególnych etapów zadania. Procedura wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 115a ustawy Poś, opierających się na badaniach własnych organu ochrony środowiska, ulega znacznemu wydłużeniu, a sama decyzja może być przedmiotem zwiększonej liczby postępowań odwoławczych lub skargowych. Dotychczasowe





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

wykonywane pomiarów hałasu przez GIOŚ gwarantowało właściwe przeprowadzenie badań, co w znacznym stopniu eliminowało prawdopodobieństwo skutecznego odwołania przez stronę w przypadku powoływania się na nieprawidłowości w tym zakresie.

Wprowadzone regulacje stanowią kolejny czynnik utrudniający wykonywanie kompetencji marszałków województw, których katalog, w szczególności w zakresie gospodarki odpadami, na przestrzeni kilku ostatnich lat stale się rozszerza.

II. We wspomnianym katalogu działań znaczące miejsce zajęły również problemy związane z realizacją ustawowego zadania z zakresu administracji rządowej nałożonego na sejmiki województw mającego na celu uchwalanie programów ochrony środowiska przed hałasem. W świetle przepisów ustawy Poś sejmik województwa uchwała program ochrony środowiska przed hałasem co 5 lat, w terminie do dnia 18 lipca. Szczegółowe wymagania jakie powinny spełniać powyższe programy określa stosowne rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska. Biorąc pod uwagę przepisy aktu wykonawczego realizacja nałożonego na sejmiki województw zadania wymaga szeregu prac, jak również posiadania narzędzi wykorzystywanych do oceny stanu akustycznego środowiska. Równocześnie z uwagi na zwiększony zakres zadania będącego w kompetencjach samorządów województw, wynikający m.in. z włączenia do obszaru analizy aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys., proces przygotowania programu stanowi znacząco większe obciążenie samorządów w stosunku do dokumentów tworzonych w ubiegłych latach. Powyższe prace wymagają zatem zaangażowania specjalistycznych podmiotów zewnętrznych, które zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych są wybierane w drodze procedury przetargowej. Brak jasno określonych wytycznych do opracowywania programów ochrony środowiska przed hałasem stanowi przeszkodę w rozpoczęciu prac nad realizacją ustawowego obowiązku i uniemożliwia rzetelne oszacowanie wartości zamówienia. Wyznaczony ustawowo termin uchwalenia dokumentu przez sejmiki województw upływa w dniu 18 lipca 2024 r., w związku z czym konieczne jest zapewnienie jego finansowania w okresie dwuletnim. Należy zaznaczyć, iż w czerwcu 2022 r. marszałkom województw zostały przekazane mapy akustyczne mające być podstawą do przygotowania nowych programów ochrony środowiska przed hałasem. Do dnia dzisiejszego na realizację zadania w skali kraju Ministerstwo Klimatu i Środowiska dokonało podziału kwoty określonej w art. 14 ust. 2 pkt 5





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2019 r. poz. 2087), uwzględniającej jedynie zwiększony zakres programów ochrony środowiska przed hałasem sporządzanych przez marszałków województw, które obecnie mają obejmować również aglomeracje o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy.

Brak zabezpieczenia w budżecie państwa środków finansowych (w wysokości w pełni pokrywającej szacowane wstępnie koszty) uniemożliwia rozpoczęcie procedur przetargowych, co znacznie opóźnia realizację zadania oraz powoduje zagrożenie jego niewykonania w ustawowym terminie. Niezabezpieczenie finansowania zadania jest szczególnie kontrowersyjne w kontekście zapisów art. 315f ust. 4 pkt 1 ustawy Poś, upoważniających wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska do wymierzania sejmikom województw kar pieniężnych za niedotrzymanie ustawowego terminu uchwalenia programów ochrony środowiska przed hałasem.

III. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z ustawą o Inspekcji Ochrony Środowiska obowiązek wykonywania pomiarów hałasu emitowanego do środowiska należy do kompetencji GIOŚ, Konwent Marszałków Województw RP wskazuje na konieczność uregulowania w ustawie Poś kwestii obowiązku wykonywania przez GIOŚ pomiarów hałasu w środowisku pochodzącego od dróg, linii kolejowych i lotnisk. Pomiary te winny być wykonywane np. w przypadku skarg mieszkańców lub po wydaniu decyzji nakładających obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko, o których mowa w art. 362 ustawy Poś. Z dotychczasowej współpracy z GIOŚ wynika, że tylko w niektórych sytuacjach Organ ten decyduje się na wykonanie pomiaru hałasu w ramach państwowego monitoringu środowiska. W praktyce, zgłoszony przez marszałka województwa punkt pomiarowy jest uwzględniony przez GIOŚ w planie monitoringu na następny rok kalendarzowy. W konsekwencji pomiary te nie są wykonywane na bieżąco, lecz dopiero w następnym roku kalendarzowym od momentu zgłoszenia potrzeby ich wykonania. Tymczasem przeprowadzenie pomiarów w ramach zgłoszonych skarg lub kontroli wykonania decyzji, powinno odbywać się w jak najkrótszym czasie.





KONWENT MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP
WIELKOPOLSKIE 2023

Uwzględniając powyższe, Konwent Marszałków Województw RP apeluje o pilne podjęcie prac legislacyjnych mających na celu:

- 1) przywrócenie poprzedniego stanu prawnego w zakresie brzmienia art. 115a ust. 1 ustawy Poś oraz terminu uchwalania programów ochrony środowiska przed hałasem;
- 2) wprowadzenie do ustawy Poś regulacji dotyczących obligatoryjnego wykonywania przez GIOŚ pomiarów hałasu w środowisku pochodzącego od dróg, linii kolejowych i lotnisk.

Konieczne jest również podjęcie kompleksowych działań celem wypracowania mechanizmu sposobu finansowania zadania dotyczącego sporządzania programów ochrony środowiska przed hałasem, które są niezbędne, aby powyższe dokumenty zostały uchwalone.

Wskazane jest, aby dla programów tych został wypracowany mechanizm finansowania na wzór mechanizmu wprowadzonego w 2022 r. na potrzeby finansowania wykonania programów ochrony powietrza, co dałoby gwarancję dochowania terminu realizacji powierzonego zadania z zakresu administracji rządowej.

Stanowisko kieruje się do:

Prezesa Rady Ministrów

Ministra Klimatu i Środowiska

