Gdynia, dnia 5 maja 2025 r.

Stowarzyszenie Nasze Myjnie
ul. Stefana Batorego 23/7
81-365 Gdynia
KRS 0001003749

Zespół do spraw Deregulacji
i Dialogu Gospodarczego

Szanowni Państwo,

Istotną kwestią dla możliwości prowadzenia myjni samochodowej jest konieczność dostosowania się do obowiązujących norm akustycznych, określonych w rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 112). Dostrzegamy jednak szereg kwestii problematycznych, tak na gruncie metodyki wykonywania pomiarów hałasu, jak również procedur administracyjnych, które mają na celu sprzyjać wykonywaniu przedsięwzięć, które doprowadzą do ograniczenia ponadnormatywnego hałasu do poziomu dopuszczalnego. Zagadnienia te przedstawiamy poniżej.

I. Lokalizacja punktów pomiarowych (wysokość punktu pomiarowego)

Obowiązująca metodyka wykonywania pomiarów hałasu została określona w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 września 2021 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1706), a w dalszej części opracowania nazywana będzie *metodyką referencyjną*.

Zgodnie z metodyką, punkt pomiarowy (mikrofon) na terenach zabudowanych (zabudowa mieszkaniowa) lokalizuje się, co do zasady:

1) przy elewacji budynków objętych ochroną przed hałasem w związku z wypełnianiem funkcji, dla których realizacji teren został objęty ochroną przed hałasem, w odległości 0,5–2 m od elewacji, w świetle okna (najlepiej otwartego),
2) na terenach <u>otaczających te budynki, na wysokości 4 m n.p.t.</u> (nad poziomem terenu).

Do ustalania wielkości kary biegnącej za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu przyjmuje się przekroczenie w punkcie w którym ma ono najwyższą wartość (art. 315 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, dalej uPOŚ), a w zdecydowanej większości przypadków będzie to punkt zlokalizowany nie przy elewacji budynku, ale na terenie go otaczającym.

Ta sama metodyka przewiduje wykonywanie pomiarów na terenach niezabudowanych (np. terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów uzdrowiskowych) na wysokości 1,5 m n.p.t., czyli na wysokości zbliżonej do wysokości ludzkiego ucha.

Nie sposób znaleźć racjonalnego uzasadnienia dla lokalizacji punktu pomiarowego na wysokości 4 m n.p.t. z następujących powodów:

1) **wewnętrzna spójność regulacji** – sama metodyka referencyjna stanowi, że punkty pomiarowe powinno się lokalizować tak, by „przeprowadzone w nich pomiary pozwoliły na ustalenie miejsca o największym oddziaływaniu źródeł hałasu"; jeżeli przez oddziaływanie rozumie się „wpływ wywierany przez kogoś lub coś" (definicja za sjp.pwn.pl), to pojawia się pytanie: o jakim oddziaływaniu może być mowa na wysokości 4 m n.p.t? Ludzie nie mają przecież takiego wzrostu, ani też nie przebywają na tej wysokości przez okres odniesienia (8h w porze dnia, 1h w porze nocy) dla którego określa się równoważny poziom hałasu (tj. „przeciętny" poziom hałasu w tym okresie), lecz co najwyżej okazjonalnie, przy wykonywaniu różnych prac (np. po wejściu na drabinę, rusztowanie, na podnośnik itp.),

2) **pomijanie geometrii układu pomiarowego** – metodyka referencyjna stanowi również o tym, że lokalizacja punktów pomiarowych zależna jest od usytuowania źródeł hałasu oraz „własności pochłaniających i odbijających terenu oraz zagospodarowania terenu", innymi słowy: wykonujący badania, bazując na swoim doświadczeniu, a w razie potrzeby przeprowadzając również pomiary poglądowe, powinien ustalić w jakim miejscu własności odbijające i pochłaniające terenu (w szczególności przegrody akustyczne zlokalizowane na granicy zakładu) mają wpływ na oddziaływanie akustyczne mierzonego źródła na teren chroniony na którym wykonywany jest pomiar.

   Nie zawsze „bliżej" znaczy „głośniej", pomiar nie powinien odbywać się choćby w cieniu akustycznym przegród, z drugiej zaś strony – nie powinien ich wpływu sztucznie pomijać, jeżeli faktycznie ograniczają one emisję hałasu. **W wielu stanach faktycznych usytuowanie mikrofonu na wysokości 4 m n.p.t. ten wpływ jednak pomija, a to pominięcie zyskuje wymiar szczególnie znaczny w przypadku zaistnienia różnicy wysokości terenu między zakładem a terenem chronionym akustycznie.** Bez problemu jest do pomyślenia sytuacja, w której postawiona na granicy zabudowy ściana akustyczna o wysokości 3 m wywiera istotny, korzystny wpływ na stan akustyczny terenu, który ma chronić, jednak ten wpływ jest prawie zupełnie niewidoczny podczas pomiaru, gdyż metodyka nakazuje zlokalizowane punktu pomiarowego ponad tę przesłoną. W praktyce oznacza to konieczność poniesienia dodatkowych, nadmiarowych nakładów, tak by osiągnięty efekt ograniczenia hałasu był widoczny podczas pomiaru na wysokości… na której nikt nie przebywa. Dodatkowo, konieczność stawiania wyższych przegród akustycznych, tak by ich efekt był mierzalny dla mikrofonu usytuowanego na wysokości

4 m n.p.t. powoduje niejednokrotnie przedłużanie procedur inwestycyjnych (konieczność uzyskania pozwolenia na budowę).

Na gruncie tego, powstaje zasadnicze pytanie: czy przedsiębiorca, na gruncie choćby konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) może być ponosić kary finansowe w oparciu o wynik pomiaru, który nie odpowiada jego faktycznemu oddziaływaniu na życie i zdrowie ludzi?

Oczywiście nie w każdym przypadku różnica między pomiarem wykonanym na wysokości 4,0 oraz 1,5 m n.p.t. jest znacząca. Jest ona tym mniejsza im większa jest odległość między źródłem hałasu a punktem pomiarowym oraz im bardziej niezakłócona jest propagacja fali akustycznej (brak przeszkód). Opisane problemy nie występują bowiem w bardzo szczególnych, rzadkich przypadkach, których przepis nie przewidział (wszak rzeczywistość jest zawsze bogatsza od tego, co można zapisać wprost w normie prawnej), ale powszechnie, w sytuacjach zupełnie typowych. Niemniej, wadliwość zastosowanego rozwiązania jest bardzo znacząca. Wnioskujemy o to, by pomiary na terenach zabudowanych były wykonywane na wysokości 1,5 m n.p.t. (co wymaga zmiany metodyki referencyjnej).

II. Uzależnienie wymiaru kary w dłuższym okresie od wielkości przekroczenia stwierdzonego w pojedynczym dniu

W przypadku stwierdzenia przez WIOŚ przekroczenia przez przedsiębiorcę norm akustycznych określonych w decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, organ ten wydaje decyzję ustalającą wymiar kary biegnącej za przekroczenie (art. 300 uPOŚ). Kara biegnąca ustalana jest przez przemnożenie wielkości stwierdzonego przekroczenia (z dnia pomiaru) przez obowiązującą stawkę za każdy decybel przekroczenia. Kara w tym wymiarze jest naliczana do czasu stwierdzenia zmiany naruszenia (art. 301 ust. 1 uPOŚ).

System ten jest więc oparty na założeniu, że emisja hałasu z danego przedsięwzięcia jest zasadniczo każdego dnia podobna. Takie założenie prawne jest racjonalne w przypadku zakładów, w których źródłem hałasu jest pojedyncze urządzenie lub zespół urządzeń pracujących w jednym trybie (wentylatory) oraz dużych zakładów przemysłowych, w których produkcja odbywa się w sposób ciągły z wielością źródeł hałasu.

Myjnia samochodowa jest specyficznym rodzajem działalności pod kątem emisji hałasu do środowiska. Emisja ta nie jest powodowana bowiem działaniem samego przedsiębiorcy, lecz jego klientów, a liczba tych klientów jest zmienna w zależności od sezonu/pory roku, a także panujących warunków atmosferycznych. Jest to rzecz dla wszystkich oczywista. Jest to źródło hałasu dalece odmienne od np. wentylatora czy dużego zakładu przemysłowego, w przypadku których emisja hałasu może być każdego dnia względnie podobna, a także w całości pozostaje ona w zależności od przedsiębiorcy prowadzącego zakład. **Tu zmienność emisji hałasu należy do istoty tej działalności.** Nie ma więc logicznego uzasadnienia dla takiego domniemania w przypadku działalności takich jak myjnie samochodowe, gdzie emisja hałasu każdego dnia jest inna, różnice te są sezonowo bardzo znaczne i należy to natury tej działalności.

Nie jest to jednak problem typowy dla myjni samochodowych, a by to unaocznić podamy dwa inne (spośród wielu) rodzaje działalności, których to dotyczy:

1) zakłady ślusarkso-tokarskie, w których praca różnych urządzeń (wiercenie, piłowanie, frezowanie, cięcie z użyciem gilotyny itp.) ma charakter zmienny i jest uzależniona od ilości i rodzaju otrzymywanych przez przedsiębiorcę zleceń,
2) tory wyścigowe lub próbne dla pojazdów mechanicznych na których może odbywać się np. nauka jazdy, jazda rekreacyjna, zawody lub innego rodzaju wydarzenia.

Ustalana przez WIOŚ stawka kary biegnącej obowiązuje w każdym dniu przekroczenia, za który w praktyce jest uznawany każdy dzień funkcjonowania danego zakładu, niezależnie od tego jaka była intensywność pracy zakładu tego dnia. W naszej ocenie sytuacja wymaga pewnego zracjonalizowania.

Kara biegnąca stanowi podstawę do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 302 ust. 1 uPOŚ). Nie jest istotne czy to zracjonalizowanie odbyłoby się już na etapie ustalania stawki kary biegnącej, czy na etapie wymierzania administracyjnej kary pieniężnej poprzez ustalenie jaka liczba dni powinna być w danym okresie (np. roku kalendarzowego) przyjęta do ustalenia wymiaru kary. W naszej ocenie obowiązujące przepisy na to pozwalają, jednak praktyka organów Inspekcji Ochrony Środowiska jest odmienna.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego zobowiązują organy do podjęcia wszelkich czynności niezbędnych „do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli" (art. 7 kpa) oraz nakazują „w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy" (art. 77 ust. 1 kpa), „kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania" (art. 8 §1 kpa). WIOŚ stwierdza przekroczenie na podstawie „kontroli, a w szczególności dokonanych w ich trakcie pomiarów lub za pomocą innych środków dowodowych" (art. 299 ust. 1 pkt 1 uPOŚ). Wielkość stwierdzonego przekroczenia jest podstawą kary biegnącej (art. 300 ust. 4 pkt 1 uPOŚ). Z kolei przez pomiary rozumie się „również obserwacje oraz analizy" (art. 3 pkt 21 uPOŚ). W praktyce jednak jedynym środkiem dowodowym stosowanym do ustalenia wymiaru kary biegnącej jest wynik pomiaru z jednego dnia pomiarowego, niezależnie od tego jak intensywność pracy myjni (lub innego zakładu) w dniu pomiaru ma się do jej pracy w pozostałym okresie roku. W naszej ocenie przyjmowanie jednakowej stawki kary biegnącej powinno być ostatecznością, gdy wynika to albo z charakteru pracy zakładu albo z braku możliwości ustalenia tej zmienności (np. w przypadku braku współpracy kontrolowanego z kontrolerem). W przypadku myjni samochodowych zmienność ta mogłaby być określona np. na podstawie wpływów finansowych, które odzwierciedlają czas wykorzystywania przez klientów urządzeń myjących, a w zależności od rodzaju zakładu ustalenie tej zmienności musiałoby odbywać się indywidualnie.

Ma to szczególne znaczenie również dla równego traktowania podmiotów gospodarczych.

W przypadku przyjęcia jednakowej stawki kary biegnącej (na podstawie przekroczenia z dnia pomiaru) oraz zliczania jej w każdym dniu funkcjonowania zakładu **wymiar administracyjnej kary pieniężne** (art. 302 ust. 1 pkt 2 uPOŚ) **jest w dużej mierze kwestią przypadku** i, choć kara dotyczy nawet całego roku kalendarzowego, kluczowym dla niej jest intensywność pracy zakładu (emisja hałasu) w tym jednym, konkretnym dniu pomiarów. Dwóch przedsiębiorców prowadzących działalność powodującą dokładnie tę samą emisję (i takie same przekroczenia

norm) hałasu może otrzymać od organu zupełnie różne kary tylko dlatego, że pomiary odbyły się w dniu w którym ruch na myjni był mniejszy bądź większy. Dochowanie zasad obiektywizmu i równego traktowania wymaga więc, by ta zmienność w którymś etapie była uwzględniona.

To, jak nieadekwatne do działalności takich jak myjnie samochodowe jest stosowanie jednolitej stawki kary biegnącej wyliczanej na podstawie pojedynczego pomiaru można sobie unaocznić analizując inny przepis uPOŚ. Ustawa umożliwia podmiotowi złożenie wniosku o ustalenie nowego wymiaru kary biegnącej lub stwierdzenie ustania naruszenia (art. 301, art. 302 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 uPOŚ), przy czym jeżeli WIOŚ te pomiary zakwestionuje, wymierza nową wysokość kary biegnącej podwyższając ją dwukrotnie na okres 60 dni (art. 303 uPOŚ). Oczywistym sensem tej regulacji jest zapobieżenie manipulowaniu przez przedsiębiorców wynikami badań (np. w formie sztucznego ingerowania w sposób pracy instalacji). Niemniej, w przypadku działalności takiej jak myjnia samochodowa, gdzie 8-godzinny poziom hałasu w porze dnia (wskaźnik LAeqD) jest uzależniony od liczby klientów, którzy przyjadą na myjnię (niezależnej wprost od przedsiębiorcy) i jest bardzo zależny od sezonu oraz pogody, proste zastosowanie tych regulacji prowadzi do absurdalnych sytuacji. Jest do wyobrażenia sytuacja w której przedsiębiorca wykona całkowicie uczciwe i profesjonalne badania, a mimo to jego wniosek zostanie odrzucony oraz dodatkowo otrzyma on sankcję w postaci podwójnej kary biegnącej przez 60 dni tylko dlatego, że Organ, w ramach weryfikacji, wykona własne pomiary akurat na dzień, w którym intensywność pracy myjni będzie większa niż w dniu pomiarów przedłożonych przez przedsiębiorcę. Byłaby to sankcja wymierzona bez żadnej winy przedsiębiorcy tylko z tego powodu, że rodzaj wykonywanej działalności wiąże się ze zmiennością emisji hałasu. Gdyby wymiar przekroczenia był odpowiednio przeliczany z uwzględnieniem intensywności pracy myjni (lub innego zakładu) w dłuższym okresie, tego rodzaju sytuacja nie byłaby możliwa.

III. Naliczanie kary biegnącej ze skutkiem wstecznym

Kolejnym zagadnieniem jest daleko posunięty brak pewności, co do sytuacji prawnej u przedsiębiorcy u którego stwierdzono przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu. Od daty fizycznego wykonania pomiarów hałasu (z użyciem miernika i mikrofonu) do daty otrzymania przez przedsiębiorcę ostatecznej decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej za przekroczenie (art. 300 uPOŚ) mija niekiedy wiele miesięcy. Procedura wygląda następująco:

1) Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wykonuje kontrolę podmiotu dla którego właściwy organ (starosta) wydał decyzję określającą dopuszczalne poziomy hałasu, o której mowa w art. 115a ust. 1 uPOŚ.

2) Jeżeli jest to kontrola interwencyjna (jak w niniejszej sprawie) Organ **nie jest związany żadnymi terminami** jej przeprowadzenia, o czym stanowi art. 9a ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1b pkt 2 ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425), dalej: ustawa o IOŚ, która wyłącza stosowanie przepisu art. 55 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

3) W ramach tej kontroli wykonywane są pomiary hałasu. Organ ma obowiązek poinformowania przedsiębiorcę o stwierdzeniu przekroczenia w terminie 21 dni od wykonania pomiarów (art. 299 ust. 2 uPOŚ). Niemniej, z racji tego, że przez pomiary rozumie się również obserwacje i analizy (art. 3 pkt 21 uPOŚ), datą zakończenia pomiaru jest data wydania sprawozdania, a **nie istnieje żaden ustawowy termin na jego wydanie**. Od daty pobierania próbek (fizycznego pomiaru z użyciem miernika i mikrofonu) do poinformowania przedsiębiorcy o przekroczeniu może minąć nieokreślony czas.

4) Po zakończeniu kontroli Organ przeprowadza postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia podmiotowi stawki kary biegnącej za stwierdzone przekroczenie (art. 300 ust. 1 uPOŚ), przy czym **nie istnieje żaden termin w jakim Organ musi wszcząć to postępowanie**, lecz jedynie przepisy dot. czasu trwania postępowania po jego wszczęciu (art. 35 §3 kpa).

5) Ponadto, w decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej Organ określa termin od którego kara biegnąca jest naliczana „jako odpowiednio dzień albo pełną godzinę zakończenia wykonania pomiarów, pobrania próbek albo dokonania innych ustaleń stanowiących podstawę stwierdzenia przekroczenia lub naruszenia" (art. 300 ust. 4 pkt 3 uPOŚ), przy czym utrwaloną praktyką organów IOŚ jest ustalanie początku wymiaru kary od dnia fizycznego wykonania pomiaru.

6) Od decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej przysługuje Stronie prawo odwołania do GIOŚ, przy czym Organ ten, będąc przytłoczonym wielością rozpatrywanych spraw (co widocznym jest w rocznych sprawozdaniach z działalności Inspekcji Ochrony Środowiska) **nie rozpatruje ich w praktyce w terminie określony w art. 35 §3 kpa**, ale w terminie zazwyczaj ponad 1 roku.

7) Na podstawie ostatecznej decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej WIOŚ przeprowadza postępowanie w przedmiocie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za okres trwania naruszenia (art. 302 ust. 1 uPOŚ) przyjmując za początek naliczania kary biegnącej datę określoną w decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej, tym samym naliczając karę od daty fizycznego wykonania pomiarów, tj. daty kiedy żadna decyzja ustalająca wymiar kary biegnącej nie była jeszcze ostateczna ani nawet nie była jeszcze wydana, ani nawet nie istniało jeszcze sprawozdanie z wykonanych badań.

Powyższe skutkuje tym, że po wielu miesiącach, gdy cała ta procedura zakończy się ostateczną decyzją ustalającą wymiar kary biegnącej, a następnie administracyjną karę pieniężną, Organ z naliczaniem kary „cofa się" do dnia fizycznego wykonania pomiarów, a od tego dnia (przez długotrwałość tej procedury) kara mogła już narosnąć do bardzo dużych rozmiarów. Wygląda to zupełnie tak, jakby kara biegnąca była naliczana jak obowiązek quasi-podatkowy i de facto zaczynała biec wraz z fizycznym wykonaniem pomiaru (podobnie jak obowiązek podatkowy powstaje na skutek zaistnienia zdarzenia gospodarczego), a decyzja ustalająca wymiar kary biegnącej (liczonej od dnia fizycznego wykonania pomiaru) miała charakter poniekąd deklaratoryjny i sprowadzała się do weryfikacji czy pomiar został wykonany poprawnie, a kontrola przeprowadzona legalnie. Nie jest ona konstytutywna dla kary biegnącej w tym sensie,

że kara zaczyna biec nie od ostateczności tej decyzji, ale od dnia fizycznego wykonania pomiaru (pobierania próbek), kiedy to pomiar nie był jeszcze zakończony (kończy go wydanie sprawozdania).

Tego rodzaju postępowanie godzi w szereg praw ustawowych.

Zgodnie z art. 130 §1 i §2 kpa przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie. Przepis ten gwarantuje stronie postępowania prawo do zweryfikowania poprawności podjętych wobec niego czynności organu administracji przez organ II instancji. W przypadku kar biegnących jest to poniekąd iluzoryczne. Organ wprawdzie wszczyna postępowanie ws. nałożenia administracyjnej kary pieniężnej dopiero wtedy, gdy kara biegnąca jest ostateczna (art. 302 ust. 1 uPOŚ), jednak zlicza karę biegnącą również za okres, kiedy decyzja ustalająca karę biegnącą nie była ostateczna (ani nawet nie istniało jeszcze sprawozdanie z badań). Godzi to w naszej ocenie w zasadę niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) wywodzoną z konstytucyjnej zasady legalizmu.

Powoduje to daleko idącą niepewność prawną i stwarza dodatkowe ryzyko finansowe. Ustawa POŚ zawiera instrumenty bodźcowe (art. 317-319), mające zachęcić przedsiębiorców do realizacji inwestycji, które zapewnią usunięcie przyczyn ponoszenia kar (ponadnormatywną emisję) w postaci odraczania płatności kar na okres realizacji tej inwestycji oraz zmniejszania wymiaru kary o poniesione koszty. Aby przedsiębiorca mógł racjonalnie zdecydować czy należy podjąć tego rodzaju przedsięwzięcie, powinien wiedzieć czy badania hałasu które legły u podstaw wymierzenia kary biegnącej, zostały wykonane poprawnie, a to dokonuje się w drodze ostatecznej decyzji ustalającej wymiar kary biegnącej. Niemniej, jeżeli wraz z ostatecznością kary biegnącej okazuje się, że jest ona naliczana ze skutkiem wstecznym, przedsiębiorca nie ma żadnej pewności swojej sytuacji prawnej i:

1) albo przystąpi do realizacji inwestycji, ponosząc w związku z tym istotne koszty, ryzykując tym, że w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie ustalenia kary biegnącej może się okazać, że badania zostały wykonane w sposób niepoprawny (lub kontrola przeprowadzona była wadliwie) i kara ta mu się nie należy, tym samym poniesienie tego kosztu nie było konieczne,
2) albo poczeka aż organy I i II instancji rozstrzygną to czy badania hałasu oraz kontrola były przeprowadzone prawidłowo (by wówczas przystąpić do realizacji inwestycji), lecz wówczas – jeżeli zostanie to pozytywnie zweryfikowane – okaże się, że od daty fizycznego wykonania pomiaru minęło już bardzo dużo czasu i nad przedsiębiorcą wisi widmo administracyjnej kary pieniężnej wymierzanej ze skutkiem wstecznym.

W obu przypadkach przedsiębiorca jest stratny, a wynika to z niepewności jego sytuacji prawnej podyktowanej praktyką naliczania kary biegnącej ze skutkiem wstecznym.

IV. Nieograniczony i niezmienny obowiązek wykonywania badań własnych

Podmiot dla którego wydano decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu jest obowiązany do wykonywania, raz na 2 lata, okresowych pomiarów hałasu w środowisku. Termin ten liczy się

od daty w której decyzja ta stała się ostateczna. Wymóg ten jest określony w § 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 września 2021 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1706).

Przepis nie przewiduje od tego wymogu żadnych odstępstw nawet wtedy, gdy przedsiębiorca doprowadzi zakład do stanu zgodnego z normami akustycznymi i zostanie to uznane przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (np. przez wydanie ostatniej kary administracyjnej za okres do dnia ustania naruszenia bądź przez zmniejszenie nałożonych kar w związku ze skutecznym zrealizowaniem przedsięwzięcia, które doprowadziło do usunięcia naruszenia – odpowiednio art. 302 ust. 1 pkt 1 oraz art. 319 ust. 1 uPOŚ).

Warto zauważyć, że rozwiązanie przewidujące zmniejszenie częstotliwości wykonywania badań nie stanowiłoby w systemie przepisów ochrony środowiska żadnego *novum*, gdyż takie rozwiązania już obowiązują choćby w przypadku badań jakości ścieków. W § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. *w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych* (Dz. U. poz. 1311) określono częstotliwość poboru prób ścieków dla oczyszczalni o różnym wskaźniku RLM (równoważnej liczby mieszkańców). Dla RLM poniżej 2000 należy wykonywać 4 poborów próbek w ciągu roku, a jeżeli ścieki spełniają wymagania – można tę częstotliwość ograniczyć do 2 poborów (wracając do 4 poborów, jeżeli przestaną je spełniać), podobnie w przypadku RLM w przedziale 2001 – 9999 , przy czym w tym wypadku wykonuje się odpowiednio 12 poborów lub 4 pobory.

Obowiązek wykonywania badań okresowych ze stałą częstotliwością raz na dwa lata niezależnie od tego czy naruszenie ustało, jest dalece niezrozumiały i stanowi dodatkowy, zbędny koszt dla przedsiębiorcy, de facto nie wnosząc żadnych dodatkowych informacji nt. stanu środowiska (starosta i WIOŚ z czasem i tak wiedzą, że dany zakład już nie przekracza norm).

Ponadto, warto zwrócić uwagę, że obecny obowiązek jest niezależny od ewentualnego wykonania przez WIOŚ pomiarów w ramach kontroli. Trudno dostrzec jaki jest sens i cel wykonywania okresowych pomiarów hałasu w sytuacji, gdy dopiero co wykonywał pomiary WIOŚ, a wkrótce przypada 2-letni termin na ich wykonanie. Właściwym byłoby, by ten obowiązek zachodził jedynie wtedy, gdy w danym 2-letnim okresie pomiary nie zostały wykonane przez WIOŚ.

V. Wykonywanie badań okresowych a dostęp do terenu

Zarówno obowiązek wykonywania okresowych pomiarów hałasu, jak i konieczność udokumentowania zmniejszenia lub usunięcia naruszenia w drodze pomiarów (art. 301 ust. 2 pkt 1 uPOŚ) wiążą się z problematycznym zagadnieniem jakim jest dostęp do terenu na którym miałby być usytuowany sprzęt pomiarowy.

Zgodnie z metodyką, punkty pomiarowe powinny być zlokalizowane na terenach objętych ochroną przed hałasem. Są to tereny znajdujące się w otoczeniu zakładu, do których

przedsiębiorca nie posiada tytułu prawnego. Ponadto, zgodnie z art. 301 ust. 4 uPOŚ, jeżeli przekroczenie norm zostało stwierdzone w wyniku kontroli, wykonane przez przedsiębiorcę badania hałasu dokumentujące zmianę wielkości przekroczenia „powinny być przeprowadzone w miejscach i w sposób zgodny z pomiarami dokonanymi przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, który stwierdził przekroczenie". Wprawdzie „w sposób zgodny" nie zawsze oznacza „w tych samych miejscach", jednak, jeżeli geometria układu pomiarowego nie uległa zasadniczym zmianom, powinny być to te same miejsca. WIOŚ jednak posiada ustawowe uprawnienie do wstępu na tereny niezwiązane z działalnością przedsiębiorcy (art. 9 ust. 2 pkt 1 lit. c ustawy o IOŚ), Władający powierzchnią terenu nie ma jednak żadnego obowiązku udzielenia przedsiębiorcy dostępu do swojego terenu, by możliwe było wykonanie badań. Mogą się zdarzyć (i w praktyce zdarzają się) sytuacje w których obowiązek ten będzie w praktyce niewykonalny ze względu na brak zgody osób trzecich, co może mieć miejsce w szczególności, gdy WIOŚ wykona badania na balkonie budynku – nawet WIOŚ nie ma bowiem uprawnień do wstępu do lokali mieszkalnych i w tym zakresie opiera się na zgodzie mieszkańców na pewne zakłócenie ich prywatności, jakim jest wejście do mieszkania zespołu pomiarowego.

Warto wskazać, że nad analogicznym zagadnieniem prawodawca pochylił się w przypadku nakazu usunięcia odpadów z miejsca nieprzeznaczonego do ich składowania lub magazynowania. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach w art. 26 ust. 4 i 5 przewiduje następujące rozwiązanie:

Art. 26.

4. Jeżeli posiadacz odpadów nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, z której jest obowiązany usunąć odpady, władający powierzchnią ziemi jest obowiązany umożliwić posiadaczowi odpadów usunięcie odpadów z tej nieruchomości, a w przypadku wykonania zastępczego decyzji - organowi egzekucyjnemu.
5. Władającemu powierzchnią ziemi przysługuje od posiadacza odpadów wynagrodzenie za udostępnienie nieruchomości.

Wprowadzenie tego rozwiązania w komponencie hałasu nie stanowiłoby żadnego *novum* w systemie prawnym. Takie rozwiązanie w komponencie odpadów już funkcjonuje.

Nie powinna być akceptowana sytuacja, w której przedsiębiorca nie ma prawnej możliwości dowiedzenia, że naruszenie norm uległo zmniejszeniu lub ustało, a tym samym zmniejszenia lub ustania kary biegnącej (która w przeciwnym razie będzie biegła w nieskończoność). Pewnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie w ustawie POŚ przepisu, który stanowiłby, że w przypadku braku zgody władającego terenem na wykonanie przez przedsiębiorcę badań, może wystąpić on do WIOŚ o przeprowadzenie kontroli w jego własnej sprawie, jednocześnie opłacając koszty tych badań tak samo jak w przypadku badań, które wykazały przekroczenia, co mogłoby być pomocne szczególnie w przypadku, gdy badania WIOŚ odbyły się np. na balkonie. Jeżeli przedsiębiorca nie ma możliwości wykonania badań we własnym zakresie, jedynym organem, który może je wykonać jest WIOŚ, który jednak w obecnym stanie prawnym nie ma obowiązku wykonywania takiej kontroli na wniosek przedsiębiorcy.

VI. Dobudowywanie się zabudowy chronionej do istniejących zakładów

Powszechnie spotykanym zjawiskiem jest „dobudowywanie się" zabudowy objętej ochroną akustyczną (np. zabudowy mieszkaniowej) do zakładów emitujących hałas, które w momencie powstania znajdowały się w dużej odległości od zabudowań czy wręcz „w szczerym polu". Przepisy prawa w żaden sposób nie chronią przedsiębiorców przed tego rodzaju sytuacjami, nie rozkładają ciężaru ponoszenia kosztów związanych z zabezpieczeniem przed hałasem między przedsiębiorcę a mieszkańców nowo wybudowanych, zlokalizowanych przy myjni (innym zakładzie) mieszkań. Niezrozumiałym jest dlaczego wyłącznie przedsiębiorca miałby ponosić te koszty w sytuacji, gdy nie naruszał on prawa (w otoczeniu zakładu brak było terenów chronionych akustycznie), a ewentualny stan naruszenia norm akustycznych wynika wyłącznie ze świadomej decyzji drugiej osoby o wybudowaniu się w sąsiedztwie zakładu. Rozwiązanie tego problemu wymaga wypracowania szerokiego konsensusu, biorącego pod uwagę zarówno prawa przedsiębiorców, jak i mieszkańców.

VII. Konieczność dostosowania się do norm akustycznych niezależnie od hałasu otoczenia

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku różnicuje normy akustyczne w zależności od pory doby (pora dnia i nocy), rodzaju terenu objętego ochroną przed hałasem, a także źródeł hałasu. Inne normy obowiązują w przypadku zakładów przemysłowych, inne w przypadku dróg i linii kolejowych. Różnice te są bardzo duże. W przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla pory dnia, doposzczalny poziom emisji hałasu w porze dnia (wskaźnik LAeqD) wynosi 50 dB, natomiast w przypadku dróg i linii kolejowych – 61 dB (tabela 1 z załącznika do rozporządzenia), co odpowiada ponad 10-krotnie większemu natężeniu dźwięku.

Natomiast w porze nocnej poziom ten jest bardzo niski (40 dB), co w praktyce uniemożliwia prowadzenia działalności jeżeli w bliskim sąsiedztwie myjni dobudowana została zabudowa mieszkaniowa. Konieczność dotrzymywania tej normy jest niezrozumiała w sytuacji, gdy jednocześnie dopuszczalny poziom hałasu z dróg i linii kolejowych wynosi aż 56 dB, co odpowiada 30-krotnie większemu natężeniu hałasu.

W wielu sytuacjach dany rodzaj zabudowy chronionej (np. zabudowa mieszkaniowa) jest poddany oddziaływaniu akustycznemu zarówno z dróg, jak i z myjni samochodowej (lub innego zakładu). Jakkolwiek w metodyce wykonywania badań hałasu uwzględnia się odliczanie hałasu tła i jest to w większości przypadków możliwe (można określić osobno jaka jest emisja hałasu z drogi, a jaka z zakładu) bardzo wątpliwym jest wymaganie od przedsiębiorcy, by dotrzymywał niskich norm akustycznych w sytuacji, gdy tuż obok znajduje się źródło hałasu innego rodzaju, którego wpływ na stan akustyczny otoczenia jest znacznie wyższy, czyniący wręcz wpływ zakładu pomijalnym. W naszej ocenie jednym z możliwych rozwiązań jest zwolnienie przedsiębiorcy z obowiązku dotrzymywania norm akustycznych w przypadku wykazania (i zweryfikowania tego przez WIOŚ), że skumulowana emisja hałasu ze źródeł liniowych (dróg i linii kolejowych) oraz przemysłowych (zakłady) nie przekracza normy przewidzianej dla tego z tych źródeł, dla którego norma jest wyższa. Ta wyższa norma byłaby

cały czas zachowana, a przedsiębiorca, którego obowiązuje norma niższa nie byłby obciążany nieuzasadnionymi kosztami.

Zwracamy się do członków Zespołu z prośbą o rozpatrzenie przedstawionych wyżej kwestii oraz o przekazanie Stowarzyszeniu informacji zwrotnej.

Z poważaniem

Mirosław Górski

Prezes Stowarzyszenia