



Prezes Rady Ministrów

Donald Tusk

RCL.DPK.591.10.2024
Warszawa, 14 listopada 2024 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Na podstawie art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050 i 1473) Prezes Rady Ministrów, po rozpatrzeniu wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26 sierpnia 2024 r. o rozważenie rozstrzygnięcia sporu przez wskazanie ministra właściwego w sprawie emisji hałasu, którego źródłem są imprezy masowe,

orzeka, co następuje:

organem właściwym w sprawie emisji hałasu, którego źródłem są imprezy masowe, zainicjowanej wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 26 sierpnia 2024 r. jest

Minister Klimatu i Środowiska

UZASADNIENIE

W piśmie z dnia 26 sierpnia 2024 r. (znak: V.7200.8.2015.ŁK) Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie wskazania na podstawie art. 5 pkt 6 lub 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów ministra właściwego w sprawie emisji hałasu, którego źródłem są imprezy masowe. Zgodnie z art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), po zbadaniu sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich może zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, do której skierował uprzednio wystąpienie, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa.

Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów wskazał, że problem hałasu, którego źródłem są imprezy masowe, nie

doczekał się dotychczas rozstrzygnięcia, a stanowi przedmiot licznych skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powodem, dla którego nie doszło do podjęcia prac w tym przedmiocie, jest swoisty spór kompetencyjny między Ministrem Klimatu i Środowiska a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji odnośnie do tego, w ramach jakiego aktu prawnego powinny zostać umieszczone przyszłe regulacje i – w konsekwencji – który z Ministrów powinien być inicjatorem procesu legislacyjnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że występował już w tej sprawie zarówno do Prezesa Rady Ministrów, jak i do właściwych ministrów, powołując się na korespondencję kierowaną do Ministra Środowiska w dniu 26 sierpnia 2016 r. (znak: V.7200.8.2015.ŁK), a także na wystąpienia do Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2020 r. (znak: V.7200.8.2015.ŁK) oraz z dnia 28 czerwca 2022 r. (znak: V.7200.8.2015.ŁK). Z powodu braku skutecznych działań w sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o rozważenie wydania rozstrzygnięcia, stosownie do kompetencji wynikających z art. 5 pkt 6 lub 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

W piśmie z dnia 6 września 2024 r. Prezes Rządowego Centrum Legislacji, działający z polecenia Prezesa Rady Ministrów, zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz do Ministra Klimatu i Środowiska o przedstawienie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Minister Klimatu i Środowiska przedstawił stanowisko w piśmie z dnia 20 września 2024 r., które wpłynęło do Rządowego Centrum Legislacji w dniu 24 września 2024 r. Wskazał, że urząd go obsługujący dostrzega problem i potrzebę wprowadzenia rozwiązań pozwalających na minimalizację uciążliwości hałasowych, jakie wiążą się z organizowanymi imprezami masowymi. Minister Klimatu i Środowiska dostrzega również, że imprezy masowe znacząco przekraczają dopuszczalne akustyczne standardy jakości środowiska, określone w rozporządzeniu wydanym w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 54, 834, 1089 i 1222). W ocenie Ministra Klimatu i Środowiska najbardziej optymalnym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby uregulowanie przedmiotowej sprawy w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 616). Zdaniem Ministra Klimatu i Środowiska za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają następujące argumenty: „(...) problem negatywnego akustycznego oddziaływania imprez masowych w pełni wpisuje się w zakres przedmiotowy ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych – bezpieczeństwo imprez masowych powinno obejmować również zagwarantowanie odpowiednich, nieszkodliwych dla zdrowia warunków

akustycznych, co w istocie stanowi bezpieczeństwo zdrowia i życia ludzi”. Zdaniem Ministra Klimatu i Środowiska zamieszczenie tych przepisów w jednym akcie zapewni spójność i przejrzystość systemu prawnego. Zauważa on również, że obecnie organy samorządowe nie mają możliwości odmowy udzielenia zgody na realizację takiej imprezy ze względu na nadmierną emisję hałasu, co stanowi sprzeczność z zasadniczym celem tej ustawy, tj. zapewnieniem bezpieczeństwa w trakcie realizacji imprez tego rodzaju. W ocenie Ministra Klimatu i Środowiska informacja o działaniach mitygujących uciążliwość akustyczną imprezy masowej powinna być zamieszczona we wniosku organizatora o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, a decyzja samorządu terytorialnego dopuszczająca realizację tego typu imprezy powinna uwzględniać jej skutki oraz określać warunki minimalizujące uciążliwości z nią związane (tj. miejsce i częstotliwość organizowania imprez, czas trwania, głośność oraz zakres negatywnego oddziaływania). Organy samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę m.in. sposób oddziaływania imprez masowych na środowisko, a w szczególności na zdrowie ludzi, powinny zaś decydować o czasie ich trwania i częstotliwości realizacji w konkretnej przestrzeni publicznej, przy uwzględnieniu potrzeb miejscowej ludności oraz sposobu zagospodarowania terenów. Minister Klimatu i Środowiska podniósł również, że nie jest możliwe ustalenie jednego uniwersalnego i wystarczająco elastycznego wskaźnika, który swoim zakresem obrazowałby każdy rodzaj oddziaływania akustycznego różnorodnych imprez masowych, do których zaliczają się m.in. koncerty, wyścigi, pokazy lotnicze. Nie ma możliwości określenia uniwersalnych rozwiązań pozwalających na minimalizację uciążliwości akustycznej imprez masowych z uwagi na ich zróżnicowanie oraz odmienne uwarunkowania terenów, sposób ich zagospodarowania, rozmieszczenie populacji w budynkach oraz jej wrażliwość. Ponadto Minister Klimatu i Środowiska wskazał, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska przeprowadziło analizę przepisów, które obowiązują w wybranych krajach Europy i dotyczą ograniczenia negatywnego, akustycznego oddziaływania imprez masowych. Analiza ta wykazała, że działania oraz szczegółowe regulacje obowiązujące w innych europejskich krajach, ukierunkowane na zarządzanie poziomem hałasu związanym z organizacją imprez masowych, są realizowane głównie na szczeblu lokalnym.

Przedstawione powyżej okoliczności w ocenie Ministra Klimatu i Środowiska wskazują na zasadność uregulowania zarządzania hałasem związanym z organizacją imprez masowych w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Unormowanie mogłoby polegać na zmianie art. 6 tej ustawy – nałożeniu na organizatora imprezy masowej dodatkowego obowiązku zapewnienia minimalizacji uciążliwości w środowisku powodowanych daną imprezą. Ponadto Minister Klimatu i Środowiska proponuje rozszerzenie w przepisie art. 29 ust. 2 omawianej

ustawy katalogu obowiązków organizatora imprezy, które są określone w zezwoleniu, o wymóg wskazania sposobu minimalizacji uciążliwości w środowisku powodowanych daną imprezą. Wskazuje także potrzebę uzupełnienia przepisu art. 29 ust. 4 tej ustawy, zawierającego przesłanki dotyczące odmowy wydania zezwolenia na zorganizowanie imprezy masowej, o sytuację, w której organ uzna, że przeprowadzenie takiej imprezy spowoduje znaczące uciążliwości w środowisku. Minister Klimatu i Środowiska podtrzymał przy tym deklarację zapewnienia współpracy przez urząd go obsługujący w trakcie wypracowywania rozwiązań merytorycznych dotyczących wskazanej sprawy.

Minister Klimatu i Środowiska poinformował, że jego argumenty podziela Minister Zdrowia, czego dowodzi pismo Ministra Zdrowia z dnia 5 kwietnia 2024 r. (znak: ZPŚ.054.309.2024.NA), załączone do przywołanego wyżej stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska. W piśmie tym Minister Zdrowia wskazuje, że władze samorządu terytorialnego najlepiej znają lokalne uwarunkowania, w tym gęstość zabudowy mieszkaniowej na danym terenie, co powinno być brane pod uwagę przy wydawaniu zezwoleń na organizację imprezy masowej, szczególnie w kontekście zminimalizowania oddziaływania akustycznego dla okolicznych mieszkańców.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, pismem z dnia 20 września 2024 r., przedstawił stanowisko w sprawie zainicjowanej wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich. Odnosząc się do propozycji Ministra Klimatu i Środowiska uregulowania uciążliwości hałasu imprez masowych w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podniósł, że uciążliwość hałasu nie mieści się w pojęciu bezpieczeństwa związanego z imprezą masową, w rozumieniu ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Stosownie do art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych kwestie bezpieczeństwa takiej imprezy dotyczą spełnienia przez organizatora wymogów w zakresie bezpieczeństwa osób uczestniczących w imprezie, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym, a także zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi. W ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: „Ochrona zdrowia, a także poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego osób narażonych na nadmierny hałas niewątpliwie wymaga podjęcia stosownych kroków legislacyjnych. Jednakże, zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem MSWiA, potencjalne uregulowanie tych kwestii w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych nie rozwiąże problemu, bowiem imprezy masowe stanowią część wszystkich imprez, generujących hałas, który jest uciążliwy zarówno dla osób uczestniczących w takich imprezach, jak i osób postronnych. Znaczna część imprez na terenie

kraju odbywa się na drogach publicznych i organizowana jest w reżimie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 65 wskazanej ustawy możliwa jest organizacja imprezy w ramach szczególnego wykorzystania drogi publicznej. Dodatkowo ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych, definiując pojęcie imprezy masowej, wskazuje imprezy masowe artystyczno-rozrywkowe, masowe imprezy sportowe, w tym mecze piłki nożnej, z wyjątkiem imprez, m.in. o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, czy też organizowanych w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami. Wobec tego proponowane rozwiązania nie obejmą szeregu imprez, w ramach których potencjalnie mogą być przekroczone normy hałasu”. W konkluzji Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, że powyższe kwestie wykraczają poza zakres ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, gdyż problem hałasu nie dotyczy uczestników imprezy masowej, ale osób postronnych. Jednocześnie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zadeklarował, że jest gotowy wesprzeć Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie prac nad regulacjami zmierzającymi do ograniczenia hałasu podczas organizowania imprez w ramach odrębnych regulacji.

Prezes Rady Ministrów zauważa, co następuje:

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o podjęcie rozstrzygnięcia na podstawie art. 5 pkt 6 lub pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Uprawnienia Prezesa Rady Ministrów regulowane powołanymi przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów stanowią element konstytucyjnej kompetencji Prezesa Rady Ministrów do kierowania pracami Rady Ministrów oraz koordynowania i kontrolowania pracy członków Rady Ministrów. Na podstawie art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów może, z urzędu lub na wniosek właściwego organu albo na wniosek strony, sprawę należącą do właściwości więcej niż jednego ministra lub kierownika urzędu centralnego przekazać do załatwienia wskazanemu przez siebie ministrowi, zawiadamiając o tym wszystkie inne właściwe organy lub strony. Rozstrzygnięcie wskazane w art. 5 pkt 6 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów wymaga występowania w sprawie właściwości więcej niż jednego ministra. Natomiast na podstawie art. 5 pkt 7 tej ustawy Prezes Rady Ministrów rozstrzyga o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego między ministrami. Należy wskazać, że istotę sporu kompetencyjnego stanowi szczególna rozbieżność poglądów co do zakresu kompetencji organów. W doktrynie podnosi się: „Rozbieżność ta może

wynikać z przeświadczenia dwóch lub więcej organów, że przysługuje im kompetencja do rozstrzygnięcia określonej sprawy (wydania określonego aktu lub decyzji), bądź z przeświadczenia, że kompetencji takiej nie posiadają”¹⁾. Rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego dotyczy zatem wskazania organu właściwego do załatwienia sprawy, która pozostaje w zakresie właściwości rzeczowej tego organu.

Z uwagi na prezentowany w stanowiskach pogląd ministrów o braku ich właściwości w sprawie, a także mając na uwadze przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370), uznano za właściwe zastosowanie uprawnienia Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, i dokonanie rozstrzygnięcia negatywnego sporu kompetencyjnego między Ministrem Klimatu i Środowiska a Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Skorzystanie przez Prezesa Rady Ministrów z konstytucyjnej kompetencji do kierowania pracami Rady Ministrów oraz koordynowania i kontrolowania pracy członków Rady Ministrów uznano tym bardziej za uzasadnione w okolicznościach sprawy sygnalizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Należy zauważyć, że problem uciążliwości emisji hałasu, którego źródłem są imprezy masowe, jest sygnalizowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich konstytucyjnym organom państwowym od dekady. Jednak wykonane dotychczas działania, w szczególności działania proceduralne w tym zakresie, okazały się nieskuteczne.

Z przedstawionych powyżej względów Prezes Rady Ministrów, odnosząc się do sprawy przedstawionej we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie negatywnego sporu kompetencyjnego na podstawie art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia o Radzie Ministrów.

W przypadku stwierdzenia zaistnienia sporu kompetencyjnego między ministrami, o którym mowa w art. 5 pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, konieczne staje się przeprowadzenie analizy sprawy uciążliwości hałasu generowanego przez imprezy masowe i zakwalifikowanie jej zgodnie z właściwością rzeczową i zakresem zadań poszczególnych ministrów. Działając na podstawie powołanej normy kompetencyjnej, Prezes Rady Ministrów przeanalizował argumenty przedstawiane przez każdego z ministrów oraz obowiązujące przepisy prawa, aby wskazać ministra, któremu sprawa zostanie przekazana do załatwienia w ramach jego właściwości rzeczowej.

¹⁾ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom V, Warszawa 2007, teza 5 do art. 189, s. 4.

Zgodnie z art. 149 ust. 1 Konstytucji RP ministrowie kierują działami administracji rządowej lub wykonują zadania określone przez Prezesa Rady Ministrów, a zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej wyznaczają ustawy. W konsekwencji, aby dokonać ustalenia zakresu właściwości rzeczowej ministrów, należy przeanalizować przepisy ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, a także przepisy rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 33 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, wyznaczających szczegółowy zakres działania ministrów, jak również przepisy ustaw szczególnych odnoszących się do hałasu, którego źródłem są imprezy masowe.

Na dzień rozstrzygnięcia niniejszej sprawy działy administracji rządowej – administracja publiczna oraz sprawy wewnętrzne zostały powierzone Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2024 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 738), a działy administracji rządowej – środowisko oraz klimat zostały powierzone Ministrowi Klimatu i Środowiska, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 2726).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1, 4b i 4c ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział administracji rządowej – administracja publiczna obejmuje sprawy z zakresu: „administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, (...) przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu, (...) usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu”. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej do działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne należą sprawy z zakresu: „ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego”, (...) zarządzania kryzysowego”.

Natomiast zgodnie z art. 13a ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej do działu administracji rządowej – klimat należą sprawy z zakresu: „klimatu i zrównoważonego rozwoju, w szczególności w zakresie ekologicznych warunków życia wynikających z ochrony powietrza, ochrony powierzchni ziemi, ochrony przed hałasem i ochrony przed polami elektromagnetycznymi, (...) kontroli przestrzegania wymagań ochrony środowiska i badania stanu środowiska”. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach

administracji rządowej do działu administracji rządowej – środowisko należą sprawy z zakresu: „ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz racjonalnego wykorzystywania jego zasobów, ochrony przyrody (...) edukacji ekologicznej i promocji ekologicznych warunków życia – w zakresie zadań należących do działu”.

Regulację szczegółową w zakresie ochrony przed hałasem zawiera tytuł II działu V „Ochrona przed hałasem” ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Regulację tę zawierają także akty wykonawcze, w tym akty prawa miejscowego wydane na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 112b i art. 113 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska do wydania rozporządzeń w zakresie ustalenia wartości wskaźników hałasu oraz dopuszczalnych poziomów hałasu jest zobowiązany minister właściwy do spraw klimatu. Zgodnie z art. 115a i art. 117 tej ustawy organy ochrony środowiska, w tym Główny Inspektor Ochrony Środowiska, mają zaś uprawnienia do dokonywania oceny stanu akustycznego środowiska. Ponadto, na podstawie art. 84 i art. 157 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, ustawodawca przekazał określoną część kompetencji dotyczących ochrony środowiska przed hałasem jednostkom samorządu terytorialnego. Na mocy art. 84 omawianej ustawy w drodze aktu prawa miejscowego tworzone są programy ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko. Programy te są publikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Dotyczą one m.in. ochrony środowiska przed hałasem. Na podstawie art. 157 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska każda rada gminy może w drodze uchwały ustanawiać również ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko. Należy także zauważyć, że art. 156 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, regulujący zakaz związany z używaniem instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wskazuje, że zakaz ten nie ma zastosowania 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”. Za naruszenie tego zakazu przewidziana jest kara grzywny zgodnie z art. 343 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Reasumując, nie budzi wątpliwości, że zagadnienie ochrony przed hałasem należy do zakresu spraw objętych działem administracji rządowej – klimat. Nie można przy tym pominąć, że wpływ na sposób kształtowania ochrony przed hałasem na określonym terenie mają również jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej jednak aktem normatywnym o charakterze

systemowym regulującym sprawy ochrony przed hałasem jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. W tym miejscu należy zauważyć, że ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska odnosi się również do przekroczenia norm hałasu w związku z organizacją imprez i uroczystości. Zgodnie z art. 156 ust. 2 tej ustawy zakaz używania urządzeń i instalacji nagłaśniających na terenach miast, terenach zabudowanych czy terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe nie dotyczy „okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń”.

Przechodząc do regulacji prawnych imprez masowych jako źródła hałasu, należy zauważyć, że ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej nie reguluje bezpośrednio zagadnienia imprez masowych. Zagadnienie jest regulowane ustawą z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, która określa zasady postępowania konieczne do zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych oraz warunki bezpieczeństwa imprez masowych. Przepis art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych stanowi, że zapewnienie bezpieczeństwa imprezy masowej wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie, ochroną porządku publicznego, zabezpieczeniem imprezy pod względem medycznym oraz zapewnieniem odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi. Z treści powołanego przepisu wynika, że kwestie bezpieczeństwa imprezy masowej obejmują: sprawy przyporządkowane do działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej) oraz ochrony przeciwpożarowej (art. 29 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej), sprawy przyporządkowane do działu administracji rządowej – zdrowie w zakresie ochrony zdrowia i zasad organizacji opieki zdrowotnej (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej) oraz warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego (art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej), jak również sprawy przyporządkowane do działu administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo w zakresie architektury (art. 9a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej) oraz budownictwa (art. 9a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej). Jest niesporne, że minister właściwy do spraw wewnętrznych odgrywa wiodącą rolę w zakresie wykonywania ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych. Przyporządkowano mu bowiem status

wnioskodawcy w przygotowaniu tej ustawy oraz większości aktów wykonawczych umożliwiającą jej stosowanie. Dodatkowo bezpieczeństwo imprez masowych pozostaje w obszarze właściwości jednostek samorządu terytorialnego w takim aspekcie, że zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych podmiotami wydającymi zezwolenia na organizację imprez masowych są wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej.

Jednocześnie nie można pominąć, na co słusznie wskazuje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, że definicja imprezy masowej, zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, zawiera liczne wyłączenia, a samej ustawy nie stosuje się, zgodnie z dyspozycją art. 2 tej ustawy, do szeregu imprez masowych, które są organizowane przez ministrów wskazanych w tym przepisie. Wyłączenia spod regulacji ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych obejmują: imprezy organizowane w teatrach, operach, operetkach, filharmoniach, kinach, muzeach, bibliotekach, domach kultury i galeriach sztuki lub w innych podobnych obiektach, imprezy organizowane w szkołach i placówkach oświatowych przez zarządzających tymi szkołami i placówkami, imprezy organizowane w ramach współzawodnictwa sportowego dzieci i młodzieży, imprezy sportowe organizowane dla sportowców niepełnosprawnych, imprezy sportu powszechnego o charakterze rekreacji ruchowej, ogólnodostępnym i nieodpłatnym, organizowane na terenie otwartym, imprezy zamknięte organizowane przez pracodawców dla ich pracowników, a także imprezy, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych. Należy podkreślić, że sprawy związane z organizowaniem imprez objętych wyłączeniami z zakresu ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych są uregulowane w różnych aktach prawnych, które pozostają odpowiednio we właściwości ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, ministra właściwego do spraw turystyki, ministra właściwego do spraw pracy, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego czy ministra właściwego do spraw wyznań religijnych. W konsekwencji należy stwierdzić, że imprezy masowe, które mogą generować uciążliwy hałas, nie są w sposób kompleksowy regulowane ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych.

W tym miejscu należy podzielić stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, że wprowadzenie nowych regulacji wyłącznie w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych nie będzie stanowiło kompletnego rozwiązania problemu ochrony przed hałasem, którego źródłem są imprezy masowe. Ustawa z dnia 20 marca

2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych nie obejmuje bowiem swoim zakresem przedmiotowym wszystkich imprez masowych, które wiążą się z emisją hałasu.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów problem ochrony przed hałasem, którego źródłem są imprezy masowe, ma charakter systemowy. Załatwienie sprawy wynikającej z wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga pogłębionej analizy wszystkich procedur odnoszących się do organizacji różnego rodzaju imprez masowych. Nie można bowiem ograniczyć załatwienia sprawy sygnalizowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich do dokonania zmian wyłącznie w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, co proponuje w swoich stanowiskach Minister Klimatu i Środowiska. Należy wskazać, że wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się do kwestii uciążliwości hałasu generowanego przez imprezy masowe. Natomiast w swoim wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich nie ogranicza problemu wyłącznie do imprez masowych objętych zakresem regulacji ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych.

Głównym przedmiotem analiz w rozważanej sprawie powinna stać się kwestia ochrony przed hałasem – niezależnie od tego, czy dana impreza masowa jest organizowana w trybie określonym w ustawie z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych czy na podstawie innych ustaw. Analiza zagadnienia ochrony przed hałasem powinna uwzględniać także obowiązujące regulacje prawa europejskiego jak również regulacje konstytucyjne oraz zasady z nich wynikające, w tym zasadę równego traktowania podmiotów wykazujących się cechami relewantnymi. Ponadto w analizie tej należy uwzględnić, że ważnym elementem jest również kwestia praktyki i częstotliwości wykorzystywania wyjątków od zakazu używania urządzeń i instalacji nagłaśniających na terenach zabudowanych i w miastach. Wyjątki te określa art. 156 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.

Reasumując, sprawa sygnalizowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się do zagadnienia ochrony przed hałasem oraz egzekwowania tej ochrony w przypadku różnych kategorii imprez masowych. Mając na względzie wielowymiarowość problematyki ochrony przed hałasem wywoływanym przez różnego rodzaju imprezy, Prezes Rady Ministrów uznał, że organem właściwym do zajęcia się sprawą wynikającą z wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich jest Minister Klimatu i Środowiska jako minister właściwy do spraw klimatu zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Klimatu i Środowiska (Dz. U. poz. 2726). Ochrona przed hałasem należy bowiem, zgodnie z art. 13a ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji

rządowej, do zakresu spraw objętych działem administracji rządowej – klimat. Ponadto, z uwagi na dyspozycję art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, inni ministrowie, w tym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, są zobowiązani do współdziałania z Ministrem Klimatu i Środowiska w sprawie wypracowania odpowiednich rozwiązań, ukierunkowanych na ochronę przed hałasem, którego źródłem emisji są imprezy masowe – nie tylko te mieszczące się w zakresie przedmiotowym ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych.

Z opisanych powyżej powodów Prezes Rady Ministrów rozstrzygnął jak na wstępie. Niniejsze rozstrzygnięcie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów

Jan Grabiec
Minister – Członek Rady Ministrów
Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Rzecznik Praw Obywatelskich
- 2) Minister Klimatu i Środowiska
- 3) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji